

EN JOBB – FLERE PRAKSISER?

En kvalitativ studie av hva som kjennetegner jobben som sosialleder i kommunen.

HOVEDFAGSOPPGAVE I SOSIOLOGI

Ola Fadnes

HØSTEN 2004

**Institutt for Sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
Cand. polit 1992**

FORORD

Det å skrive denne oppgaven har vært krevende, og lærerikt. Jeg innrømmer at jeg er glad for at jeg nå kan avslutte. Det har tatt lang tid å gjøre den ferdig, dels fordi mye har skjedd i livet mitt siden jeg startet og dels fordi jeg stort sett har hatt full jobb ved siden av. Jeg har hele tiden jobbet ut fra at ”jeg fortsetter med hovedfaget så lenge det er moro”. Og moro har det vært. Samtidig som det i perioder også vært forferdelig slitsomt, jeg har vært lei og oppgitt. Men jeg ga aldri opp, det er jeg fornøyd med nå.

Først og fremst vil jeg takke alle dere jeg intervjuet. Dere ga meg et enormt interessant materiale å bakse med. Det var lett å gå seg vill i alle beskrivelsene, men jeg håper jeg har maktet å presentere stoffet på en ryddig og god måte, og med respekt for den flotte jobben dere gjør. En takk går også til alle dere rundt meg som har fulgt mine hovedfags-skritt med stor spenning. Vil han bli ferdig noen gang, mon tro?, har nok mange undret seg. En takk også til min veileder Arvid Fennefoss, for nyttige tilbakespill og hjelp til å få struktur på tankene.

Ellers tilegner jeg denne oppgaven til alle de tusenvis av anonyme brukerne av sosialtjenesten som hver dag sliter med å få til gode og meningsfylte liv.

Sosialkontor

I venterommet
var det ingen kleshenger
til verdigheten
så hun hengte den forsiktig
over stolryggen.
Likevel var den blitt krøllet
da hun skulle ta den på.
Hun glattet
med vante hender.

Kjersti Ericsson, 1995

SAMMENDRAG

Oppgavens hovedspørsmål er hva som kjennetegner jobben som sosialleder, med vekt på likheter og forskjeller. Jeg har fem delspørsmål der jeg ser på kjennetegn ved jobben ut fra fagets historie og formelle rammer, organisering, tidsbruk og tidsstyring, makt og verdier om brukerne.

Dette er en kvalitativ undersøkelse. Datamaterialet er primært samlet inn gjennom intervju med fem sosialledere i små kommuner og fem i store. Som supplement til intervjuene har jeg brukt ulike dokumenter fra de ti kommunene, som arbeidskontrakter, delegasjonsreglement etc.

Symbolsk interaksjonisme, slik det blir fremstilt av Charon og Levin/Trost, er det teoretiske perspektivet som gjennomsyrrer oppgaven. I tillegg bruker jeg teori mer knyttet direkte opp mot de fire hovedkapitlene. I kapittelet om organisering bruker jeg først og fremst Mintzbergs konfigurasjonsteori, en artikkel av Øgård om NPM og en undersøkelse om ledelse i flat struktur-kommuner, gjennomført av (NIBR). Tidsbruk/styring belyses gjennom en artikkel av Lotsberg og Mintzbergs spørsmål omkring ledelsesteorier: folkløse eller fakta? I maktkapittelet er det Engelstad som er sentral, og i kapittelet verdier om brukerne tar jeg utgangspunkt i Aadland og Lingås som begge skriver om etikk- og verdispørsmål i helse- og sosialtjenesten.

Sosiallederne jobber innenfor en lang historisk tradisjon der målet har vært, og er bekjempelse og lindring av fattigdom. Det er mange likhetstrekk mellom fattigforsorgen og dagens sosialtjeneste. Sosialt arbeid har beveget seg ut fra to hovedlinjer, den ene preget av humanisme med hovedvekt på individuelle forklaringer på fattigdom, den andre politiserende der fattigdom forklares ut fra strukturelle faktorer. Disse to linjene eksisterer fortsatt, og har innvirkning på hvilke tiltak som velges i forhold til den enkelte bruker.

Et mylder av lover og bestemmelser danner et rammeverk for jobben og regulerer atferden til sosiallederen. Sosialleders hovedoppgave er å sørge for at sosialtjenestelovens bestemmelser oppfylles. For å få til dette har han/hun fått utstrakte delegasjonsfullmakter.

Kommunens og sosialtjenestens organisering gir jobben kjennetegn, og det er en del forskjeller mellom de som jobber i flat struktur versus etatskommuner. Ledere i flat struktur-kommuner, i motsetning til de i etatskommunene, sliter med å koordinere sin tjeneste med andre beslektede tjenester. Lederne i flat struktur-kommunene trekkes mer inn i driften av hele kommunen og må ta større ansvar for kommunen som helhet. Sosiallederne i små tjenester har en hverdag mye mer preget av nærhet til brukerne og de ansatte. Der

brukerproblematikk er abstrakt og overordnet for sosiallederen i de store, er den konkret og nær for de i små tjenester.

Sosialledere i små tjenester bruker vesentlig mer tid på sosialfaglige oppgaver versus de i store. Det er et kjennetegn at de fleste sosiallederne ønsker å bruke tiden sin annerledes, men opplever at det er vanskelig å gjøre noe med dette. Handlingsrommet oppleves som lite. De ville primært brukt mer tid på sosialfag. Gode eller dårlige støttefunksjoner kan være avgjørende for hva de kan bruke tiden til. Overtid er vanlig. Kravet fra medarbeiderne om at sosiallederen alltid skal være tilgjengelig er styrende og skaper uforutsigbarhet. Dette er frustrerende og meningsfylt på samme tid.

Sosiallederen har stor posisjonsmakt innenfor det sosialfaglige området, nærmest 100 %. Det er bare sosiallederne i de store tjenestene som har videredelegert sine fullmakter til medarbeiderne. Flertallet av sosiallederne mener de har stor personlig makt oppover innenfor det sosialfaglige, mens beslutninger sosialleder tar ofte møter motstand både hos mellomledere og saksbehandlere. Sosiallederne er aktive i å utarbeide årsbudsjettene og flertallet er fornøyd med de økonomiske rammene. De har stor innflytelse innenfor budsjettet. På personalområdet er jobben kjennetegnet av flere begrensninger både i posisjonsmakt og personlig makt, blant annet på grunn av et detaljert regel- og avtaleverk.

Brukerperspektivet anvender jeg som en samlebetegnelse for verdier om brukerne. Betegnelsen inneholder fire hovedelementer: 1) brukeren som aktør i eget liv, 2) brukermedvirkning, 3) utforming av tjenestetilbudet i tråd med brukerens ønsker/behov og 4) holdninger til brukerne. Brukeren som aktør i eget liv er ikke formulert av sosiallederne som et viktig mål for arbeidet i sosialtjenesten. Forvaltning av sosialtjenesteloven fokuseres framfor endringsarbeid. Flertallet er frustrert over dette og ønsker det motsatte. Sosiallederne er ikke opptatt av å gi brukerne medbestemmelse eller beslutningsmyndighet. Lite systematisk og empirisk basert kunnskap om brukerne er et kjennetegn ved sosiallederjobben i denne undersøkelsen, samtidig som sosiallederne er aktive som sosialpolitiske talsmenn/kvinner for brukergruppa. Det er to forskjellige forklaringer på fattigdom, individuelle og strukturelle. Disse ulike forklaringene er uttrykk for holdninger og vil prege jobben til sosiallederen på ulik måte. Likebehandling av brukerne er ikke en verdi som sosiallederne legger vekt på, mens derimot individuell behandling blir fremhevet.

INNHOLDSFORTEGNELSE.

Sammendrag

1.	Innledning.....	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Problemstillingene.....	2
1.3	Gangen i fremstillingen.....	5
2.	Metodologi og metode.....	6
2.1	Metodologisk utgangspunkt.....	6
2.2	Kvalitativ undersøkelse.....	8
2.3	Konkret metode.....	10
2.3.1	Utvalget.....	10
2.3.2	Innhenting avdata.....	12
2.3.3	Analysen.....	14
2.4	Pålitelighet, gyldighet, overførbarhet.....	15
2.4.1	Pålitelighet.....	15
2.4.2	Gyldighet.....	15
2.4.3	Overførbarhet.....	16
3.	Teoretiske perspektiver.....	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Symbolisk interaksjonisme og konstruksjonisme.....	19
3.2.1	”Covert action”.....	19
3.2.2	”Overt action”.....	21
3.3	Teori knyttet til organiseringen.....	23
3.3.1	Konfigurasjoner og bakkebyråkrater.....	24
3.3.2	New Public Management.....	27
3.4	Teori knyttet til tidsbruken.....	28
3.4.1	Funksjonsperspektivet.....	28
3.4.2	Folklore eller fakta?.....	30
3.5	Teorier knyttet til makt.....	31
3.6	Teorier knyttet til verdier om brukerne.....	34
3.6.1	Verdier.....	34
3.6.2	Brukerperspektivet.....	36
4.	Sosiallederjobben – som historisk og formell konstruksjon.....	39
4.1	Innledning.....	39
4.2	Sosiallederjobben som historisk konstruksjon.....	39
4.2.1	Fra fattigforsorg til sosialhjelp.....	39
4.2.2	Historien om sosialt arbeid.....	42
4.3	Sosiallederjobben som formell konstruksjon.....	45

4.3.1	Lover med forskrifter.....	46
4.3.2	Andre statlige føringer.....	47
4.3.3	Kommunale bestemmelser/beslutninger og reglement.....	48
4.3.4	Avtaler mellom partene i arbeidslivet.....	49
4.4	Oppsummering.....	50
5	Organisering.....	51
5.1	Innledning.....	51
5.2	Kommunens organisering.....	53
5.2.1	Etatsmodellen.....	54
5.2.2	Flat struktur.....	55
5.3	Kommunens organisering: betydning for praksis og refleksjon.....	56
5.3.1	Tid til sosialfag.....	57
5.3.2	Mellomposisjonens dilemmaer.....	58
5.3.3	Hvor selvstendig?.....	60
5.3.4	Koordinering og helhet.....	62
5.3.5	Hvor ble støttefunksjonene av?.....	65
5.3.6	Sosialtjenesten mer synlig.....	66
5.4	Sosialtjenestens organisering.....	67
5.5	Sosialtjenestens organisering: betydning for praksis og refleksjon.....	68
5.6	Fagbyråkrati eller hva?.....	70
5.7	Oppsummering.....	72
6	Tidsbruk og tidsstyring.....	75
6.1	Innledning.....	75
6.2	Fordeling av tid på de ulike oppgavene. Innhold.....	75
6.2.1	Sosialledernes fordeling av tidsbruk.....	75
6.2.2	Forskjeller – likheter i tidsbruken.....	78
6.3	Fra innhold til form.....	81
6.4	Tidstyvene – styring av egen arbeidstid.....	83
6.4.1	Hvem styrer arbeidstiden?.....	83
6.4.2	Skulle gjerne brukt mer tid på.....	86
6.5	Oppsummering.....	89
7	Makt.....	91
7.1	Innledning.....	91
7.2	Sosialfaglig makt.....	92
7.2.1	Posisjonsmakt.....	92
7.2.2	Personlig makt.....	94
7.3	Lederfaglig makt.....	99
7.3.1	Økonomisk makt.....	99
7.3.2	Makt på personalområdet.....	103
7.4	Oppsummering.....	104

8	Verdier om brukerne.....	106
8.1	Innledning.....	106
8.2	Målet for hjelpen.....	107
8.2.1	Aktør i eget liv.....	107
8.2.2	Arbeidslinjen.....	108
8.2.3	Forvaltnings- kontra endringsarbeid.....	109
8.3	Brukermedvirkning.....	111
8.4	Informasjon fra og om brukerne.....	113
8.4.1	Brukerundersøkelser.....	114
8.4.2	Andre informasjonskilder.....	115
8.4.3	Sosiallederen som sosialpolitisk talsperson.....	117
8.5	Holdninger – normer for handling.....	118
8.5.1	Disponeringsproblemer eller mangel på penger?.....	118
8.5.2	Holdninger ovenfor brukergruppa.....	121
8.6	Oppsummering.....	125
9	Oppsummering.....	127
9.1	De viktigste kjennetegnene. Likheter – forskjeller.....	127
9.1.1	Kjennetegn ut fra organisering.....	127
9.1.2	Kjennetegn ut fra tidsbruk og styring.....	128
9.1.3	Kjennetegn ut fra makt.....	129
9.1.4	Kjennetegn ut fra verdier om brukerne.....	130
9.2	Noen kritiske merknader.....	131
9.2.1	Handlingsrom eller handlingstvang?.....	131
9.2.2	Mer tid til sosialfag – drømmen om det tapte landet?.....	132
9.2.3	Sosiallederen: veltilpasset og helhetstenkende?.....	132
9.2.4	Sosialfaglig makt nedenfra?.....	133
9.2.5	Flat struktur-organisering, kilde til frustrasjoner!.....	133
9.2.6	Myten om brukeren i sentrum?.....	134
9.2.7	Sosiallederne: en fornøyd gruppe!.....	134

Litteratur

Vedlegg

1. Introduksjon- og informasjonsbrev
2. Spørreskjema
3. Etske retningslinjer
4. Intervjuguide

1. Innledning

I dette kapittelet redegjør jeg for oppgavens tema, presenterer mine problemstillinger og sier litt om gangen i fremstillingen.

1.1. Tema

No job is more vital to our society than that of the manager. It is the manager that determines whether our social institutions serve us well or whether they squander our talents and resources. It is time to strip away the folklore about managerial work, and time to study it realistically so that we can begin the difficult task of making significant improvement in its performance (Mintzberg 1998: 34).

Lederjobben er av vital betydning for samfunnet, mener Mintzberg, og understreker nødvendigheten av studier som kan bidra til forbedringer i utøvelse av lederskap. Ikke alle deler Mintzbergs syn. Pfeffer (1977) for eksempel, mener at lederen mest er en symbolfigur, uten reelle muligheter til å lede. Ut fra drøfting av flere undersøkelser konkluderer Lotsberg med at det ikke er mulig å trekke noen entydig generell konklusjon om lederens betydning (2000: 137). Min erfaring er likevel at ledere har en sentral plass i organisasjoner, både som symbolfigurer og i det å utøve reell ledelse. Derfor denne undersøkelsen om sosiallederne.

Ledere i offentlig sektor har ofte en kompleks og vanskelig jobb, for eksempel er målene for organisasjonene mer sammensatte og utydelige enn i privat sektor. Flere studier, først og fremst i forhold til rådmenn og rektorer, viser at kravene til kommunale ledere de siste ti årene har endret seg og blitt tøffere (Lotsberg 2000). Dette kommer bl.a. som resultat av større innslag av ledelsesmodeller hentet fra privat sektor. Sentrale myndigheter har de siste årene lagt vekt på å få til en ”modernisering av offentlig sektor”. Dette betyr økte forventninger til alle ansatte, ikke minst lederne, om at de skal bidra til å produsere flere og bedre tjenester med færre ressurser, ofte omtalt som økt ”formåls- og kostnadseffektivitet” (AAD 2002: 9). Øgård skriver i sin omtale av fremveksten av ”New Public Management” (NPM):

Det er med lederen i sentrum at en ny og mer dynamisk organisasjon skal tuftes. Gjennom ulike tiltak skal det gis rom for ledelse, samtidig som det blir stilt krav om resultater og måloppnåelse (Øgård 2000: 32).

Sosiallederne har en sentral posisjon i velferdsstaten der de leder arbeidet med ”fattig-Norge”. ”Førstelinja til sosialtenesta er ofte omtala som det siste tryggleiksnettet i velferdsstaten. Dette seier noko om den viktige posisjonen den har (...)”, skriver Sosial- og Helsedepartementet

(SHD) i introduksjonsheftet for handlingsplanen ”Kunnskap og brubygging”.¹ Sosiallederens nøkkelposisjon blir spesielt merkbar når lederen ikke er der, noe som illustreres i en evalueringsrapport av helse- og sosialsektoren i Porsgrunn kommune (Brinchmann og Vike 2000: 70):

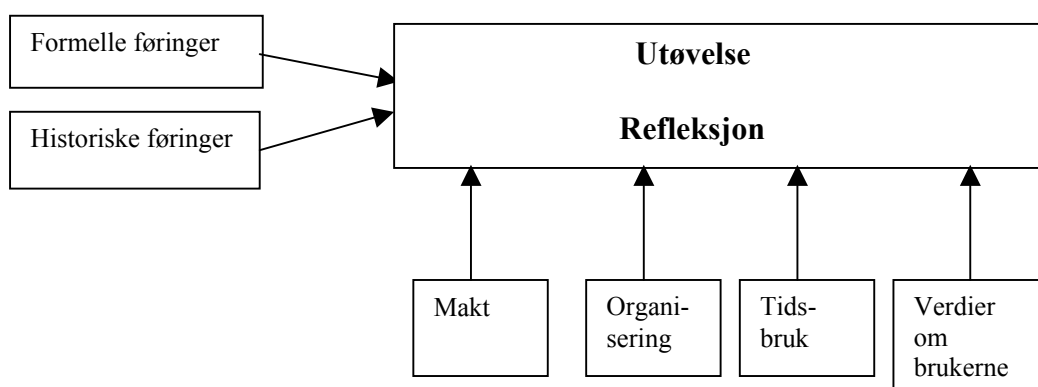
Nesten alle vi har snakket med, etterlyser sterkt en nærværende ledelse. Mange har følelsen av at ting bare halter og går uten at det blir grepet fatt i problemene og gjort noe konstruktivt og målrettet. Det mangler i og for seg ikke på gode tiltak og prosesser, men mange er oppgitte over at disse tiltakene aldri blir dratt helt i havn – det blir liksom aldri noe ut av noe på tross av at en bruker mye tid og krefter. Dette er en slags gjennomgangstone i våre samtaler med medarbeiderne i sosialtjenesten.

Det er i Norge og internasjonalt forsket lite på ledere innen offentlig forvaltning. Sosial- og helsedepartementets kompetanseutviklingsprogram for sosialtjenesten, ”Kunnskap og brubygging” fokuserte heller ikke spesielt på sosiallederne, og i sosialarbeidernes fagblad (Embla og Fontene) er spørsmål om ledelse av tjenestene så godt som fraværende.

1.2. Problemstillingene

Jeg beskriver i oppgaven hvordan historikk og formelle rammer legger føringer på sosiallederjobben. Gjennom analyseprosessen (jfr. 2.3.3), har jeg valgt ut de viktigste aspektene: organisering, tidsbruk, makt og verdier om brukerne, som til sammen gir jobben dens kjennetegn, dens særpreg. I lys av dette beskriver jeg sosialledernes praksis og refleksjon rundt jobben. Figur 1.1 gir en illustrasjon på hvordan jeg tenker:

Figur 1.1 Beskrivelse av sosiallederjobben



¹ SHD gjennomførte i perioden 1998 til 2001 et omfattende kompetanseutviklingsprogram for alle landets sosialtjenester, kalt ”Kunnskap og brubygging”.

Hovedutfordringen er å gi en god beskrivelse av hva som kjennetegner jobben som sosialleder. Nå er det sannsynlig ikke snakk om én jobb med et enhetlig preg uansett hvem som utfører den. Tvert i mot. Muligheten for større og mindre forskjeller i praksis og refleksjon mellom utøverne, er absolutt til stede. Jeg fokuserer derfor både på likheter og forskjeller, noe som gjenspeiles i alle hoved- og delspørsmålene. Hovedspørsmålet har jeg formulert slik:

Hovedspørsmål:

Hva kjennetegner jobben som sosialleder?
Likheter - forskjeller.

Hvilke historisk tradisjon er jobben en del av og hvordan virker denne tradisjonene inn på dagens jobbutøvelse (se også kapittel 3.2.2)? Ligger det sterke forpliktelser i denne tradisjonen, med forventninger om en bestemt type adferd og en bestemt måte å tenke på? Sosiallederjobben har utviklet seg over tid. Før ”mine” sosialledere ble ansatt, har andre med samme eller lignende jobber satt sine spor som vi finner igjen i dagens praksis og tenkning. Sosiallederjobben *i dag* er dermed et resultat, eller konstruksjon, av alle de tidligere involverte aktiviteter og beslutninger, og dagens sosialleder blir en bærer av denne historien. De formelle føringene *i dag* er også et resultat av tidligere tiders aktiviteter fra mange mennesker, som har resultert i nedtegnede mønstre av samhandlingsnormer og regler uttrykt gjennom lover, forskrifter, avtaler osv. Hvordan er så disse formelle føringene som regulerer sosiallederens jobbutøvelse? Dette leder fram til det første delspørsmålet:

Delspørsmål 1:

Hva kjennetegner sosiallederjobben ut fra fagets historie og de formelle rammene?
Likheter - forskjeller.

Kommunens organisering vil ha betydning for de ansatte og brukerne. Ulike måter å organisere på gir ulike kjennetegn på jobben, og har innvirkning på hvordan sosiallederen utfører og reflekterer rundt denne, samtidig som sosiallederen gjennom sin praksis er med på å forme og skape jobben. Det andre delspørsmålet fokuserer på dette, og igjen er likheter og forskjeller av særlig interesse:

Delspørsmål 2:

Hva kjennetegner jobben som sosialleder i forhold til kommunens og sosialtjenestens organisering?
Likheter – forskjeller.

Det tredje aspektet handler om hvordan sosiallederne bruker og styrer tiden sin. I mitt teoretisk perspektiv, symbolsk interaksjonisme (jfr. kapittel 3.2), ”ligger fokus på handling, vår adferd som sosiale vesener” (Levin og Trost 1996: 18). Vi *er* ikke, men vi *gjør*. Hva er det da sosiallederne gjør som gir kjennetegn til jobben, og gjør alle omtrent det samme, eller er det forskjeller? Er jobben kjennetegnet av at de styrer tiden sin selv, eller blir de styrt av andre, og hvordan reflekterer de rundt tidsbruk og tidsstyring? Delspørsmål tre formuleres slik:

Delspørsmål 3:

Hva kjennetegner jobben som sosialleder i forhold til tidsbruk?
Likheter - forskjeller.

Makt er grunnleggende for å kunne utøve ledelse. Makten kan være stor eller liten, omfatte mange eller få, være formell eller uformell, tvangsbasert eller mild, men uansett dreier det seg om makt. Spørsmålet er hvordan makt kjennetegner jobben sosiallederne utfører, og om det er likheter og forskjeller i makt og maktutøvelsen dem imellom? Hvordan reflekterer sosiallederne rundt spørsmålet? Tenker de at de har makt, har de nok makt, hva bruker de makten til osv.? Fjerde delspørsmål tar opp dette:

Delspørsmål 4:

Hva kjennetegner jobben som sosialleder i forhold til makt?
Likheter – forskjeller.

Sosialtjenestens brukere og feltets verdier knyttes tett sammen og er mye framme i intervjuene med sosiallederne. Hvilke kjennetegn gir verdier om brukerne til sosiallederjobben? Hvor viktig er brukerne i sosialledernes praksis og refleksjon? Hvilke verdier er framtreddende i møtet med den enkelte/grupper av brukere, og har de felles verdier i forhold til brukerne, eller er det store sprik? Jeg formulerer delspørsmål fem slik:

Delspørsmål 5:

Hva kjennetegner jobben som sosialleder i forhold til verdier om brukerne?
Likheter - forskjeller.

De fem delspørsmålene danner grunnlaget for å konstruere bilder av hva som kjennetegner jobben som sosialleder. Hvilke bilder er framtreddende, er det noen bilder som savnes, er

bildene like eller høyst forskjellige osv? Jeg skal på bakgrunn av det empiriske materialet forsøke å gi svar på disse spørsmålene.

1.3. Gangen i fremstillingen

I kapittel 2 redegjør jeg for metodologiske valg og den konkrete metoden. Metodologien bygger på Ragins (1994) begreper og forståelse. Jeg drøfter kort spørsmålene rundt pålitelighet, gyldighet og overførbarhet.

I kapittel 3 presenterer jeg mitt teoretiske ståsted og perspektiv. I underkapittel 3.2 gir jeg en framstilling av mitt hovedperspektiv symbolsk interaksjonisme og konstruksjonisme. Noen ganger kommer denne teorien eksplisitt fram i teksten, men i hovedsak ligger den der mer implisitt, som en teoretisk grunnforståelse. Jeg går også gjennom den viktigste teorien knyttet til kapitlene 5-8.

Kapittel 4 tar for seg sosiallederjobben som historisk og formell konstruksjon. Jeg beskriver først fattigvesenets og sosialt arbeids historie, før jeg går gjennom aktuelle lover og statlige satsningsområder, lokale bestemmelser og de viktigste avtalene mellom partene i arbeidslivet.

Kapittel 5 til 8 er en beskrivelse av sosiallederens praksis og refleksjon på de viktigste aspektene som kjennetegner jobben. I Kapittel 5 er kommunens og sosialtjenestens organisering i fokus, mens det i kapittel 6 dreier seg om tidsbruk og tidsstyring. Kapittel 7 handler om makt, før jeg avslutter denne delen med kapittel 8 som har fokus på hvilke verdier om brukerne som gir jobben viktige kjennetegn.

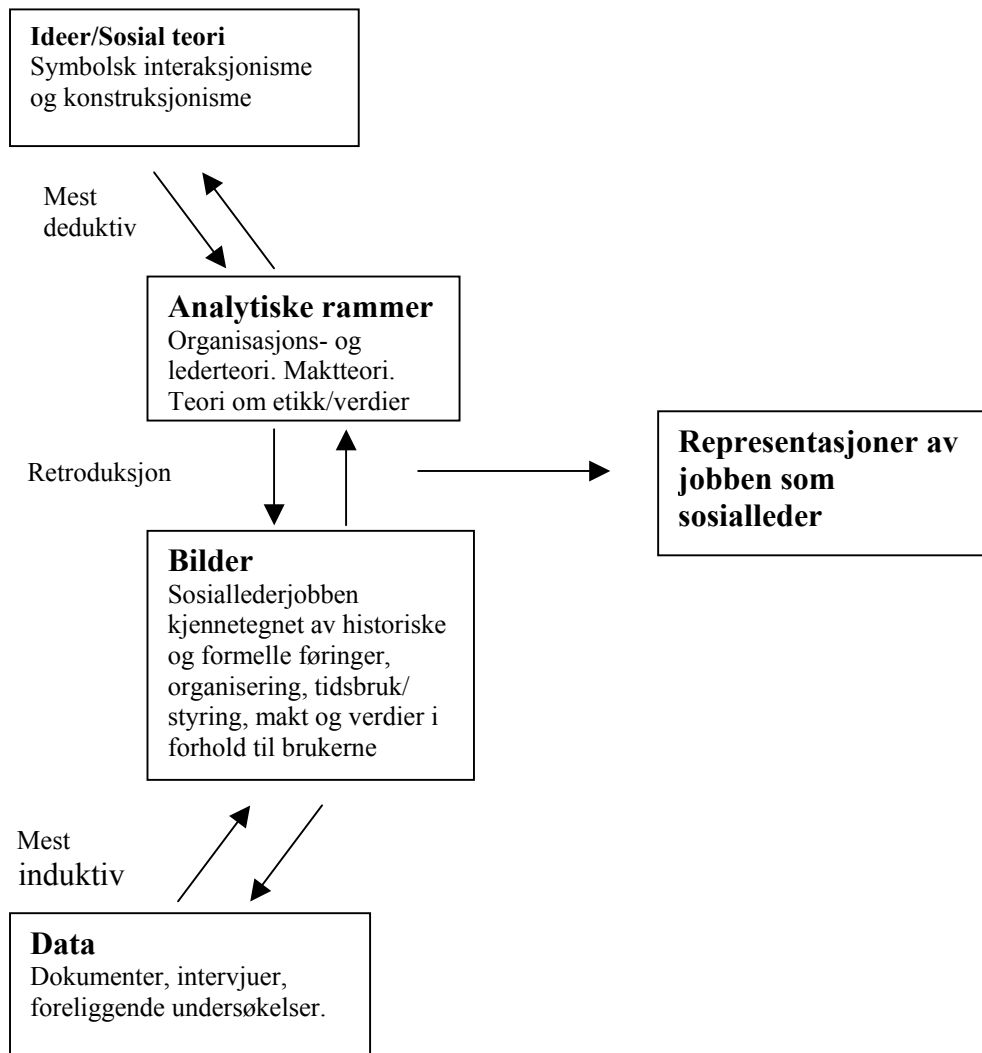
I kapittel 9 oppsummerer jeg hva som kjennetegner jobben som sosialleder før jeg avslutter med noen kritiske kommentarer.

2. Metodologi og metode

2.1. Metodologisk utgangspunkt

Jeg skrev foran at jeg vil bruke Ragins (1994) metodologi i arbeidet med undersøkelsen. I figur 2.1 har jeg satt oppgavens tema inn i Ragins modell:

Figur 2.1 Ragins modell anvendt på oppgavens tema.



Ragin ser dialogen, eller møtet mellom sosial teorier/ideer og analytiske rammer på den ene siden og data og bilder på den andre, som en fruktbar strategi for å forske på sosiale fenomener (Ragin 1994: 55). Han avviser dermed en ensidig deduktiv og ensidig induktiv tilnærming, og anvender i stedet begrepet retroduksjon (1994: 47). Det er spesielt forholdet mellom analytiske rammer og bilder Ragin fokuserer på:

This interaction between images and frames is best understood as a process of retroduction, a termed developed by philosophers of science (Hanson 1958)

to describe how induction and deduction work together in research (Ragin 1994: 72).

Den analytiske rammen er forståelsen av fenomenet som undersøkes, basert på ulike ideer/teorier eller teoribiter som kan kaste lys over det innsamlede datamaterialet. Noen ganger er denne rammen fast formulert før undersøkelsen starter, andre ganger, som i min undersøkelse er det noen ideer som utvikles underveis (Ragin 1994: 66).

Jeg hadde i utgangspunktet visse ideer og brokker av teorier som fortalte meg noe om hva som kjennetegnet jobben som sosialleder, hvilke aspekter som ga den viktige kjennetegn. Ragin sier at de analytiske rammene "(...) are fundamental to social research because they constitute ways of seeing" (Ragin 1994: 61) Denne forforståelsen av fenomenet brukte jeg til å konstruere intervjuguiden med de ulike temaområdene. Ideene hjalp meg til å vite hva jeg i utgangspunktet skulle se etter, men bandt meg ikke opp i teoretiske fastlagte biter eller systemer. Jeg kaller dette, i overensstemmelse med Ragins terminologi, en flytende analytisk ramme (1994:75). Intensjonen har vært å gi sosiallederne en "stemme":

The use of multiple, fluid framing is especially appropriate when researchers seek to give voice because a fixed analytic frame might prevent researchers from hearing the voices of the people they study" (Ragin 1994: 75).

Gjennom prosessen med bearbeiding av dataene har de analytiske rammene blitt utviklet og endret.

Begrepet "bilder" som Ragin bruker er prosessen som foregår når jeg konstruerer ulike bilder fra dataene jeg har samlet inn. Jeg setter sammen data på ulike måter, gjør koblinger, lager synteser osv. Jo flere og bedre bilder jeg kan konstruere, jo bedre blir undersøkelsen. Et bilde kan for eksempel være at sosiallederne i små tjenester er betydelig mer involvert i det sosialfaglige arbeidet enn de i store, mens et annet er at koordineringen av arbeidet i flat struktur-kommuner er spesielt utfordrende.

Den analytiske rammen både klassifiserer og karakteriserer et sosialt fenomen, og har derfor to hovedkomponenter: "framing by case" og "framing by aspects" (Ragin 1994: 63). "Framing by case" svarer på spørsmålet: "What is this phenomenon a case of?" (Ragin 1994: 63). Det sier noe om hvilken klasse eller kategori tilfellet hører under. Når jeg sier at fenomenet "kjennetegn ved sosiallederjobben" er en del av en større kategori, for eksempel kjennetegn ved andre kommunale lederjobber, da lager jeg en ramme for fenomenet. Mer konkret, når jeg i kapittel 6 sammenligner tidsbruk hos sosiallederne med en noenlunde tilsvarende undersøkelse av tidsbruk hos rektorer, gjør jeg en sammenligning av to fenomener i samme kategori.

Det er også mulig, slik jeg har gjort, å dele mellom sosialledere i små kontra store tjenester, samtidig som begge gruppene fortsatt tilhører den større kategorien sosialledere. Det kan være at sosiallederne i små og store tjenester er veldig forskjellige på mange viktige aspekter, og ”framing by aspect” dreier seg om å spesifisere eller karakterisere nøkkelaspektene som forskjelliggjør tilfellene i en bred kategori. I denne undersøkelsen er det variasjoner mellom sosiallederne på flere viktige områder, for eksempel hvor involvert de er i klientarbeid, hvor gode støttefunksjoner de har osv. Uten en eller annen form for “framing by aspect”, sier Ragin, er det en tendens ”to focus only on what is present” (Ragin 1994: 65).

Dialogen mellom mine data, gjerne i form av ulike bilder, og sosial teori i form av de analytiske rammene jeg etter hvert bruker, møtes i det Ragin kaller ”representations of social life” (Ragin 1994: 72).

2.2. Kvalitativ undersøkelse

Undersøkellesdesignet må springe ut av hva som er formålet med undersøkelsen. Leiulfrud og Hvinden peker på at ”problemstillingen bør bestemme metodevalget og ikke omvendt” (1996: 222). Ragin er inne på det samme, og skriver at en undersøkelsesstrategi best kan forstås som ”the pairing of a primary research objective an a specific research method” (Ragin 1994: 33). Målet med denne undersøkelsen er å kaste lys over hva som kjennetegner sosiallederjobben. Både et kvantitativt og kvalitativt undersøkelsesdesign kan gi verdifulle bidrag til forståelsen av fenomenet, men jeg har valgt å bruke kvalitative intervjuer som hovedstrategi, og vil kort gi noen begrunnelser for dette.

For det første er det vanskelig å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse når mitt teoretiske utgangspunktet er symbolsk interaksjonisme. Dette gjør at kravet til reliabilitet i kvantitative studier, der måling ved et tidspunkt, skal gi samme resultat ved ny måling på et annet tidspunkt, ikke kan oppfylles. Dette krever statiske forhold. Symbolsk interaksjonisme fokuserer bevegelse og endring, her er utgangspunktet i stedet at ”vi hela tiden deltar i prosesser, och då kan vi snarare förvänta oss skilda resultat vid skilda tidpunkter” (Trost 1993: 66). Symbolsk interaksjonisme er en empirinær metode (Alvesson og Skölberg 1994) med røtter i kvalitativ forskning (se også kapittel 3.2).

For det andre ønsker jeg meg et mangfold av informasjon for å få et mest mulig helhetlig bilde av hva som kjennetegner sosiallederjobben. Dette kommer best fram i et kvalitativt design, i min undersøkelse i form av kvalitative intervjuer. Som Repstad sier egner kvantitative spørreundersøkelser seg bra når en ”skal ha tak i hvordan bestemte egenskaper

fordeler seg hos et større antall mennesker”, men ikke når ”du skal få innsikt i grunntrekk og særpreg i et bestemt miljø (...)” (Repstad 1993: 15). Det er bl.a. dette siste jeg forsøker å få til i denne undersøkelsen.

Kvalitative design gir stor grad av fleksibilitet underveis i selve undersøkelsen, det gir meg muligheten til å fange opp detaljer og gå i dybden. Kvantitative undersøkelser har ofte ikke denne fleksibiliteten:

I kvalitative opplegg kan informantene i større grad være med på å identifisere trekk, som gir informasjon om temaet, enn hva som er tilfelle i kvantitative intervjuer, der informantene kun svarer på de på forhånd oppsatte spørsmålene med mer eller mindre faste svaralternativer (Nicolaisen 2001: 20).

Det fjerde momentet er at jeg ønsker meg virkeligheten formidlet direkte fra dem det gjelder, det er med sine ord disse konstruerer og beskriver den verden de befinner seg i. Jeg er opptatt av opplevd, ikke statistisk virkelighet. I kvantitative studier er relasjonen mellom forsker og informant ofte et subjekt-objekt forhold. I min kvalitative studie har forholdet mellom meg og den intervjuede vært preget av en subjekt-subjekt relasjon, noe som har krevd nærhet, forståelse og åpenhet fra min side (Repstad 1998). Ragin påpeker at folks liv og den verden som blir studert av forskeren, må bli forstått ”through their eyes” (1994: 92), og Kvale presiserer at:

Det kvalitative forskningsintervjuet forsøker å forstå verden fra intervjupersonens side, å få frem betydningen av folks erfaringer, og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer (Kvale 1997: 17).

Jeg hadde i utgangspunktet, slik jeg har beskrevet det i kapittel 2.1, både noen ideer og analytiske rammer som jeg la til grunn for konstruksjonen av intervjuguiden. Denne forforståelsen har sin basis i at jeg kjenner fagfelt fra egen utdanning (sosionom), og erfaring som saksbehandler i sosialtjenesten i mange år og leder hos fylkesmannen. Mitt møte med lederne for fagfeltet skjedde derfor ikke med ”blanke ark”, men med bakgrunn i refleksjoner og oppfatninger omkring sosialtjenesten og dens ledere. Jeg har prøvd å ha et bevisst forhold til denne kunnskapen og vært åpen for å korrigere mine tanker og antagelser i møte med sosiallederne, slik bl.a. Repstad sier noe om:

Poenget med et åpent sinn er ikke å gå ut i feltet uten faglig og hverdagslig forutforståelse, men å være villig til å justere forutforståelsen underveis (Repstad 1993: 86).

Selv om jeg brukte en intervjuguide kom alltid nye dimensjoner, aspekter og egenskaper til underveis, noe som er karakteristisk for kvalitative studier. Dette har også ført til at fokus og

problemstillinger hele tiden har vært under bearbeiding og endring, det samme har mine ideer og analytiske rammer.

2.3. Konkret metode

I dette delkapitlet beskriver jeg hvordan jeg fant fram til utvalget av sosialledere, hvordan jeg hentet inn data, arbeidet med dataanalysen og diskuterer kort spørsmål rundt pålitelighet, gyldighet og overførbarhet.

2.3.1. Utvalget

Kommunale sosialledere er undersøkelsesenheten. Sosialleder er ikke en entydig yrkestittel, de kalles både sosialsjefer, avdelingsledere, helse- og sosialsjefer, virksomhetsledere, sosialledere osv. (jfr. tabell 2.1). Jeg har valgt å bruke sosialleder som samlebegrep. Det var nødvendig å gi en nærmere definisjon av disse lederne, før jeg kunne velge ut de jeg skulle intervju.

Sosialledere, i denne undersøkelsen, er de som har det daglige ansvaret for arbeidet med økonomisk sosialhjelp, kap. 5, i sosialtjenesteloven (fagansvaret), og som har lederoppgaver innen administrasjon, personalforvaltning, økonomi, og organisasjonsutvikling i sosialtjenesten

Noen av sosiallederne, først og fremst i de små tjenestene er også ledere for beslektede fagområder som barnevern og flyktninger. Jeg har ikke lagt vekt på dette i oppgaven, men det vil noen steder der det er av interesse, komme fram at han eller hun også har ansvaret for slike områder.

Jeg hadde i utgangspunktet over 400 sosialledere å velge mellom, og skulle kun ha 10. Jeg foretok derfor noen strategiske valg (Hellevik 1999), ut fra visse kriterier for å finne fram til de 10 ”rette”:

- Sosiallederne skulle befinne seg innenfor en geografisk omkrets jeg lett kunne nå med bil, men ikke være fra Telemark (mitt eget bosteds- og arbeidsfylke).
- De skulle fordele seg på like mange store og små kommuner.
- Sosialtjenesten skulle omfatte alle innbyggerne i kommunen, dvs. ikke være distrikts- eller bydelssosialtjenester.
- Det skulle være ”reflekterte” sosialledere.

Jeg går nedenfor kort gjennom disse kriteriene.

Sosialtjenestens geografiske plassering

Kriteriet bunner i to forhold, det første rent praktisk. Jeg hadde verken tid eller økonomi til å reise til kommuner som ligger langt fra mitt hjemsted. Alle tjenestene måtte derfor ligge på Øst/Sørlandet. Det andre forholdet er min jobb hos Fylkesmannen i Telemark. Siden fylkesmannen har et overordnet ansvar for den kommunale sosialtjenesten valgte jeg sosialtjenester i andre fylker (se også 2.4.1).

Kommunens størrelse

Jeg valgte å dele kommunene opp i to grupper: de med innbyggertall mellom 5-10 000 (heretter kalt små tjenester) og de med 40-60 000 (heretter kalt store tjenester).

Det var flere grunner til dette valget. For det første hadde jeg en antagelse om at det å lede små er vesentlig annerledes enn det å lede store sosialtjenester. For det andre valgte jeg tjenester med relativt stor forskjell i størrelse fordi jeg regnet med at dette ville tydeliggjøre eventuelle forskjeller, gjøre kontrastene mer markante. Når jeg valgte flere informanter fra samme tjenestestørrelse, regnet jeg også med å kunne se eventuelle likheter-forskjeller innenfor samme gruppe.

Kommuner med en samlet sosialtjeneste

De aller største byene (Oslo, Bergen Trondheim og noen til) falt ut av undersøkelsen da disse har desentraliserte (distrikts-) tjenester. Jeg ville ha samlede tjenester med ansvar for alle innbyggerne i kommunen, fordi jeg antok at desentraliserte tjenester har helt spesielle utfordringer, som ikke skulle fokuseres i denne studien.

”Reflekterte sosialledere”.

Jeg antok at ”reflekterte sosialledere” ville ha mest å fortelle, slik at jeg kunne få større datarikdom ved å bruke disse som kilde. Det er nok ulike meninger om hva som er en reflektert sosialleder, men jeg mener med dette en som har tenkt igjennom og har et bevisst forhold til sin egen praksis, og som makter å verbalisere dette ovenfor omgivelsene. Det dreier seg altså ikke om sosiallederens kompetanse i å utføre selve jobben.

For å få konkrete navn på sosialledere ut fra kriteriene over, kontaktet jeg fylkesmennene i noen fylker. Av erfaring vet jeg at de som arbeider her ofte har god kjennskap til sosiallederne i sitt fylke. Jeg fikk flere navn og ut fra dette valgte jeg ut de 10 sosiallederne. De aktuelle kandidatene ble først spurt om å delta på telefon, der jeg samtidig presenterte undersøkelsen. Alle var positive. Jeg sendte deretter ut en nærmere presentasjon

av undersøkelsen (vedlegg 1), der jeg også ba om å få tilsendt en del nærmere spesifiserte dokumenter og ba om svar på et vedlagt spørreskjema (vedlegg 2).

For å ivareta kravet om anonymisering, slik jeg skrev i de etiske retningslinjene (vedlegg 3), har jeg gitt alle sosiallederne fiktive navn, slik det går fram av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Opplysninger om de ti sosiallederne med fiktive ”navn”.

Sosiall. i store tjenester	Komm. type	Stillingsbetegnelse	Alder	Sosiall. i små tjenester	Komm. type	Stillingsbetegnelse	Alder
Kristin	Flat struktur	Resultat-enhetsleder	54	Maje	Flat struktur	Sosialleder	37
Sigurd	Flat struktur	Sosialleder	50	Eva	Etat	Sosialleder	49
Britt	Flat struktur	Sos.sjef	51	Mette	Etat	sosialleder	48
Jan	Etat	sosialsjef	50	Jørgen	Etat	Virksomhetsleder	42
Tove	Flat struktur	enhetsleder	55	Tea	Flat struktur	Enhetsleder	36

I tabellen er sosiallederne fordelt på kommunestørrelse, kommunetype, stillingsbetegnelse og alder. Grunnen til at jeg tar med kommunestørrelse og type her er at oppgaven gjennomgående, men særlig i kapittel 5, vil være preget av en sammenligning mellom sosiallederne i disse to gruppene. Fire av de ti har tittelen sosialleder, tre har tittelen enhetsledere, to er sosialsjefer og en virksomhetsleder. Tabellen viser også at alle sosiallederne i de store kommunene er eldre enn de i de små, gjennomsnittlig er aldersforskjellen litt over 10 år, uten at jeg vektlegger dette i denne undersøkelsen.

2.3.2. Innhenting av data

To datakilder ligger til grunn for undersøkelsen: ulike dokumenter fra de ti kommunene og intervju av sosiallederne.

Jeg ba før intervjuene sosiallederne sende dokumenter som sier ”noe om din rolle som sosialleder”, for eksempel annonsetekst, delegasjonsreglement, organisasjonskart, politiske vedtak/skriv. Jeg skrev også at jeg ønsker ”...alt som formelt (skriftlig) regulerer din adferd som sosialleder”. Etter en del purrerunder fikk jeg dokumenter fra alle sosiallederne. I tillegg fikk jeg nyttig informasjon gjennom svarene på spørreskjemaet jeg sendte ut.

Særlig viktig har dokumentene vært for å belyse delspørsmålet om hvordan jobben som sosialleder formelt blir konstruert (kapittel 4). Ved gjennomgangen viste det seg at dokumentene ofte var ulike i form (oppbygging, visuelt), mens de innholdsmessig var ganske like. Dokumentene er i hovedsak brukt som en del av dataanalysen, de bidro til økt forståelse

for temaet, og ga meg en del bakgrunnsinformasjon før jeg startet med intervjuene. Repstad skriver at:

(...) endelig vil beskrivelser av eksisterende statistikk og annen dokumentasjon utgjøre et nødvendig ”bakteppe” både for forskeren og leseren, før de dukker ned i den mer intensive studien (Repstad 1993: 77).

Det viktigste datagrunnlaget ligger i intervjuene. Jeg konstruerte en intervjuguide (vedlegg 4) som var lik for alle informantene. Som jeg allerede har vært innom var guiden delt inn i ulike temaområder og til hjelp innenfor hvert område formulerte jeg en del spørsmål. Disse var mest ment som ”sjekkpunkter”, slik at jeg var sikker på at jeg fikk den informasjonen jeg ønsket på hvert tema.

I tillegg til temaområder skilte jeg mellom spørsmål om praksis og refleksjon. I gjennomføringen av intervjuene var det vanskelig å ha et slikt skarpt skille, da dette gikk mye over i hverandre. Intervjuene ble gjennomført tett opp til det Kvale beskriver som et halvstrukturert intervju:

Det har en rekke temaer som skal dekkes og forslag til spørsmål. Samtidig er det åpent for forandringer både i rekkefølge og spørsmålsform, slik at intervjueren kan følge opp svarene og historiene han eller hun får av intervjupersonen (Kvale 1997: 72).

Spørsmål på enkelte områder for noen sosialledere ble helt utelatt, mens andre ble omfattende belyst. En forutsetning for at et slikt delvis strukturert opplegg skal fungere er at:

(...) forskeren til enhver tid kan takle de utfordringer som ligger i det å improvisere et intervju som ikke automatisk følger de spor han eller hun opprinnelig hadde tenkt seg (Leiulfrud og Hvinden 1996).

Tidsrammen for intervjuene var ca. 2 timer. Dette kunne virke knapt der og da, men da intervjuene ble skrevet ut, var datamaterialet svært omfangsrikt. Temaområdene i guiden var gjøremål/arbeidsoppgaver, tidsbruk, visjoner/overordna mål/ prinsipper, formell beslutningsmyndighet, påvirkningsmuligheter/ innflytelse, brukeren, økonomiske ressurser, organisering, kompetanse, internt og eksternt nettverk, spenning/dilemma i jobben og avslutning.

Intervjuene ble gjennomført i desember 2001 og januar 2002. Jeg gjennomførte to prøveintervju med sosialledere jeg kjente og justerte intervjuguiden etter dette. Alle intervjuene ble gjort på sosiallederens kontor og ble tatt opp på bånd. Alle sosiallederne var ”lette” å intervju, og øste velvillig av sine kunnskaper og refleksjoner. Jeg opplevde, som Kvale skriver, at intervjusituasjonen var en ”bestemt form for menneskelig interaksjon hvor kunnskapen fremkommer gjennom dialog” (Kvale 1997: 73).

2.3.3. Analysen

”Analysen av datamaterialet går ut på å trekke ut den informasjonen vi trenger for å kunne besvare problemstillingen” (Hellevik 1999:195). Analysen skal gjøre data lettere tilgjengelig for tolkning (Repstad 1993), vi deler opp helheten i biter og elementer (Kvale 1997: 118), vi knar og elter, snur og vender på dataene for å få mest mulig mening ut av dem.

På grunnlag av datamaterialet har jeg ved bruk av symbolsk interaksjonisme og annen teori, forsøkt å forstå det særegne sosiale fenomenet ”kjennetegn ved sosiallederens jobb”. ”Symbolsk interaksjonisme er en måte å forstå på, et perspektiv, et utgangspunkt for en analyse av den sosiale virkeligheten” skriver Levin og Trost (1996: 11). Min forståelse er selvfølgelig ikke ”objektiv”, eller sannheten i seg selv, men uttrykk for mine fortolkninger. Jeg konstruerer et bilde av sosiallederne, legger vekt på noen elementer, mens andre tillegges mindre betydning. Andre forskere ville sannsynligvis gjort andre valg. Gjennom mine refleksjoner over datamateriale slutter jeg meg til den forståelsen av refleksiv forskning som Alvesson og Sköldberg beskriver:

Empirisk forskning preget av refleksjon går ut fra en skepsis mot hva som ved et ytre blikk framstår som uproblematiske avspeilinger av hvordan virkeligheten fungerer, samtidig som man holder fast på troen om at studiet av lempelige (gjennomtenkte) utsnitt av denne virkelighet kan gi viktig underlag for en kunnskapsbygging som åpner, snarere enn slutter, gir muligheter til forståelse, snarere enn fastslår sannheter” (1994:12, min oversettelse).

Som beskrevet i forrige underkapittel var intervjuguiden delt opp i mange temaområder som gjennom analysen ble redusert til de fire aspektene organisering, tidsbruk/styring, makt og verdier om brukerne. Til sammen gir dette et variert, nyansert og mangefasettert bilde av hva som kjennetegner sosiallederjobben. Selv om hovedspørsmålet og delspørsmålene hele tiden i hovedsak har ligget fast, har aspektene og dermed figur 1.1 vært under stadig forandring.

I arbeidet med datamaterialet har jeg gått mange runder der jeg har lest intervjuene flere ganger, skrevet utkast, lest ny og utdypende teori, og så gått tilbake for å utdype mine bilder og beskrivelser i oppgaven. Jeg har gått fram og tilbake i forsøket på å finne sammenhenger og mønstre, og etterhvert har jeg kommet på ”innsiden” av materialet. Sosialledernes jobbvirkelighet har på den måten blitt min virkelighet, jeg har forsøkt å ta inn over meg de ulike sosialledernes perspektiv, noe som jo er et kjennemerke på kvalitativ forskning (Alvesson og Sköldberg 1994: 10), og symbolsk interaksjonisme (Charon 1995, Levin og Trost 1996).

2.4. Pålitelighet, gyldighet, overførbarhet

I kvantitative studier er det vanlig å bruke begrepene generaliserbarhet, reliabilitet og validitet. Kvale (1997: 158) sier at disse begrepene "...har fått status som en hellig, vitenskapelig treenighet". Etter hvert som kvalitativ metode har utviklet seg, har det blitt innført begreper som passer bedre til denne typen studier. Begrepene som brukes er noe forskjellig, og jeg har valgt å bruke begrepene pålitelighet, gyldighet og overførbarhet.

2.4.1. Pålitelighet

Hvordan vite at en kvalitativ undersøkelse er pålitelig, at vi kan stole på resultatene? Det dreier seg om dynamiske handlende aktører og fenomener og ikke, som i kvantitativ forskning, om statiske størrelser. Holter (1996: 19) sier at påliteligheten må hvile på logikken i studien og om resultatene er interessante. Er det gitt en god forklaring på fenomenet vil ofte lesere som kjenner den aktuelle konteksten nikke gjenkjennende. I hvilken grad gir representasjonen av kjennetegnene på sosiallederjobben de "berørte aktører eller andre med en viss kjennskap til feltet en følelse av overskridende gjenkjennelse?" (Repstad 1993: 86). Repstad sier at dette er et viktig kriterium "for når vi holder den virkelig gode kvalitative forskningsrapport mellom hendene" (Repstad 1993: 86).

En annen viktig metode for å øke påliteligheten er å synliggjøre hvordan forskningsprosessen har foregått, gjennom å beskrive utvelgelsen av informanter, hvordan det subjektive elementet i intervjusituasjonen er forsøkt redusert, hvordan egen forforståelse kan ha influert osv, slik jeg har gjort i kapittel 2.3. I min studie har jeg for eksempel forsøkt å fjerne feilkilder i datainnsamlingen og øke påliteligheten bl.a. ved å velge sosialtjenester i andre fylker.

2.4.2. Gyldighet

Om fortolkningene mine er gyldige eller valide, er et spørsmål om jeg har fått fram det jeg skulle i forhold til problemstillingene? Har jeg stilt de rette spørsmålene og har jeg fortolket svarene riktig? "I en bredere tolkning", skriver Kvale, i det han viser til Pervin:

(...) har validitet å gjøre med i hvilke grad en metode undersøker det den er ment å undersøke, i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene vi ønsker å vite noe om" (Kvale 1997: 165).

I tråd med dette "kan den kvalitative forskningen i prinsippet gi valid, vitenskapelig kunnskap" (Kvale 1997:164). Er det slik at mine data er gode nok til å få fram kjennetegnene ved sosiallederjobben, og er de behandlet på en måte som gjør at de kaster lys over

fenomenet? Er det sannheten, ikke en objektiv sannhet, men sannheten slik sosiallederne konstruerer den, som kommer fram i rapporten? ”Essensen i gyldighetsspørsmålet handler om forskeren har vært tro mot forskningsobjektet og sine informantere virkelighet” (Stub 1998: 57). En måte å sjekke ut dette på er å forelegge informantene analysen av egne utsagn. Jeg har ikke hatt mulighet til å gjøre det, så gyldigheten må da hvile på om de som leser oppgaven, og som befinner seg innenfor noenlunde samme kontekst, kjenner seg igjen eller ikke. Gir den mening for den informerte leseren? I tillegg kan det gi en pekepinn på gyldighet hvis andre forskere har kommet fram til lignende resultater. Jeg finner for eksempel at NIBR i en undersøkelse av mellomleders situasjon i flat struktur-kommuner har gjort mange av de samme funnene som meg. Dette bidrar til å styrke gyldigheten av mine resultater.

2.4.3. Overførbarhet

I hvilken grad er det mulig å overføre mine funn om det fenomenet jeg har studert til en større populasjon? Kan funnene i min undersøkelse, overføres på andre eller alle sosialledere, når jeg har studert jobben til kun ti av dem? Jeg har en ambisjon om at det jeg finner kan bidra til å øke den mer generelle kunnskapen om det å være sosialleder, og kanskje også om andre typer kommunale lederjobber. Flyvbjerg påpeker at vi ofte overvurderer den formelle generaliseringen som kilde til vitenskapelig kunnskap og utvikling, og at case studiet i denne sammenhengen blir undervurdert (Flyvbjerg 1991: 165). I case-studiene må også overførbarheten hvile på om konteksten er sammenlignbar. Kvale skriver at:

Generaliseringens gyldighet avhenger av i hvilken grad trekkene som sammenlignes er relevante, noe som igjen er avhengig av en innholdsrik og dyptgripende beskrivelse av saken (Kvale 1997: 162).

Han trekker her fram to forhold. For det første det han kaller en analytisk generalisering, dvs. at overførbarheten er kontekstavhengig, ”den er basert på en analyse av likhetene og forskjellene mellom de to situasjonene” (Kvale 1997: 161) som skal sammenlignes. Det er for eksempel rimelig å anta at sosialledere som jobber i relativt like kontekster, har jobber med mange likhetstrekk. Når jeg for eksempel opererer med sosialledere i små versus store tjenester, er det ut fra en antagelse om likheter og forskjeller i de to gruppene. For bedre å kunne generalisere til hele sosialledergruppa har jeg valgt de to ytterpunktene.

Det andre forholdet Kvale trekker fram er at det må gis dyptgripende beskrivelser for at man skal kunne få til analytiske generaliseringer. Ved å beskrive relativt detaljert den konteksten som sosiallederne står i, vil sannsynligheten for at andre sosialledere i noenlunde samme kontekst kjenner seg igjen være relativt stor, overføringsverdien vil dermed øke. Det

er noe av det Flyvbjerg kaller det gode eksempelets makt. Nicolaisen (2001: 26) skriver i det hun refererer til Sivesind at ”ved å spesifisere vilkår og karakteristikk ved enhetene som studeres, er det mulig å relatere forståelsen utledet fra en case til lignende case”.

I presentasjonen av min undersøkelse trekker jeg i liten grad fram om jeg mener noe er overførbart eller ikke, jeg trekker ikke omfattende generelle slutninger ut fra mitt datamateriale. Mine funn og bilder gjelder først og fremst de ti intervjuede sosiallederne. Det betyr ikke at funn ikke er overførbare, men jeg overlater eventuelle generaliseringer i stor grad til leseren. Det er opp til han og henne å nikke gjenkjennende og eventuelt bruke funnene i en annen, og sammenlignbar kontekst. Det har vært min ambisjon, og jeg håper jeg har lyktes med å presentere ”tilstrekkelig informasjon til at analytiske generaliseringer kan foretas” (Kvale 1997: 162).

3. Teoretiske perspektiver

3.1. Innledning

I Ragins modell (kapittel 2.1) er det møtet mellom sosial teori og analytiske rammer på den ene og data og bilder på den andre siden som til sammen konstruerer representasjonen av sosiallederjobben. I tillegg til at teorien/de analytiske rammene benyttes fortløpende for å utdype beskrivelsene som er gitt i kapitlene 5 til 8, vil jeg i dette kapittelet gå mer grundig inn på de viktigste teoretiske perspektivene som bidrar til en fruktbar fortolkning av sosiallederjobben. I studien presenteres både sosialledernes praksis og deres refleksjoner omkring denne. De fortolkninger sosiallederne gjør, fortolkes igjen av meg i jakten etter dypere mening og større forståelse. Det er dette Giddens kaller ”dobbel hermeneutikk”, der jeg som sosiolog tolker samfunnslivet, i dette tilfellet fenomenet sosiallederen, som i høy grad selv er kjennetegnet av fortolkende virksomhet.

Hovedperspektivet mitt i oppgaven er symbolsk interaksjonisme. Dette perspektivet, sammen med teorien om den samfunnsskapte virkeligheten, med utgangspunkt i ”The Social Construction of Reality” av Peter L. Berger og Thomas Luckman (1966), gir til sammen en god forståelse av sammenhengen mellom aktør-struktur, eller individ-samfunn. Boka til Berger og Luckman ”tar mer direkte enn andre publikasjoner i den tidlige interaksjonismen opp spørsmålet om hvordan sosiale relasjoner og institusjoner skapes gjennom menneskers samhandling”, sier Martinussen (2001: 223). Det er samhandlingen, eller interaksjonen mellom mennesker og understrekningen av mennesket som et tvers gjennom sosialt individ, som preger og er utgangspunktet for interaksjonismen. I ”Samfunnsliv” tar Martinussen (2001) med symbolsk interaksjonisme, Berger og Luckman og Giddens (foruten en del andre teoriretninger) under det han betegner interaksjonisme. Fenomenologi, konstruksjonismen, etnometodologi, Goffmans dramaturgiske tilnærming og interaksjonisme kalles alle av Harste og Mortensen (2000) med en fellesbetegnelse for sosial handlingsteori. Felles for disse er at de legger vekt på analyser av hverdagslivet, det er ”hverdagslivets sosiologi” det handler om. En sterk inspirasjonskilde for disse retningene har vært det som kalles pragmatismen, med sentrale navn som Cooley og Mead, og hele det såkalte Chicago-miljøet.² Alvesson og Sköldbberg legger vekt på at disse teoretiske perspektivene er svært empirinære:

Det rör sig inte om någon ensidig datapresentation, utan vikten av teori erkännes.

² Chicagokolen ble etablert i USA i 1892, som det første sosiologiske instituttet i USA. Særlig stor innflytelse fikk de på bysosiologi og symbolsk interaksjonisme. De brukte i utstrakt grad feltarbeid som metode. Den som først brukte betegnelsen symbolsk interaksjonisme var Blumer. (Korsnes, Andersen, Brante 1997: 45).

Teorien ifråga binds emellertid tätare til empirin än i de andra perspektiv vi kommer att studera; den tillåts så inte att växa sig alltför hög ovanför data” (Alvesson og Sköldbberg 1994: 63).

Metodisk baserer retningene seg på kvalitative undersøkelser, og var når de oppstod rundt begynnelsen av 1900-tallet, også en reaksjon på positivismens bruk av kvantitative studier og den nære metodiske identifiseringen med naturvitenskapens vitenskapsideal.

I min studie av sosiallederjobben er det dette teoretiske perspektivet som ligger i bunnen, og som jeg var inne på i kapittel 2, vil noen ganger dette være eksplisitt og uttalt, men oftest vil det ligge der som en skjult og usynlig premiss. Jeg bruker også mye annen teori for å forstå sosialleder-jobben best mulig, teori jeg mener kan forenes med dette hovedperspektivet.

3.2 Symbolsk interaksjonisme og konstruksjonisme

Framstillingen her bygger i all hovedsak på ”Symbolic Interactionism” av Charon (1995) og ”Å forstå hverdagen” (1996) av Levin og Trost. Jeg har i denne korte presentasjonen tatt med de delene av teorien som har bidratt mest til å skape forståelse av sosiallederjobben. For mer grundig innføring vises til ovennevnte bøker. Jeg har delt kapittelet i to. Det første dreier seg om det som kan kalles de indre handlingene, *covert action*, dvs. handlinger som ikke er observerbare for andre enn individet selv. Det andre dreier seg om de ytre handlingene, *overt action*, handlinger andre kan se og observere. Om forholdet mellom *covert* og *overt action* sier Charon:

As we manipulate objects in the world out there we are defining and evaluating what is going on. Covert action does not simply precede overt action: it *accompanies* overt action (Charon 1995: 128).

3.2.1. ”Covert action”

I interaksjonen med andre mennesker bruker vi i hovedsak symboler for å skape mening, for å forstå og handle i verden. Symboler er først og fremst ord, men også gester og gjenstander. Det er først når vi mener det samme med ordene at de blir symboler (Levin & Trost 1996: 17).

Alt det vi mennesker kan betrakte utenfra, kalles i sosial interaksjonisme for sosiale objekter. Når jeg forholder meg til mitt selv, er dette et sosialt objekt, når sosiallederen forholder seg til sosialtjenesteloven er det et sosialt objekt.

En kan gjerne si at et sosialt objekt eller en sosial foreteelse for et menneske er hvilket objekt eller hvilken som helst foreteelse i en gitt situasjon, i en gitt sammenheng (Levin og Trost 1996: 95).

Selv om objekter kan eksistere i fysisk form, ser vi dem ikke som ”rå” objekter, ”but only through a perspective of some kind”. Vi fortolker alltid det vi sanser, ”and we do it according to social definitions (Charon 1995: 36). Virkeligheten er sosial, og det vi ser ”der ute”, er utviklet i interaksjon med andre. Denne interaksjonen utvikler det som i symbolsk interaksjonisme er kalt selvet:

The meaning of the self is that the individual becomes an object to his or her action. The actor imaginatively gets outside of his or her person and act towards self just as others are able to act toward him or her (Charon 1995: 85).

Selvet er hvordan jeg ser på meg selv, meg selv sett utenfra som et sosialt objekt. Selvet utvikles i symbolsk interaksjonisme med signifikante andre (ofte foreldre og andre nære personer) og blir til ”a mature self with the developement of a generalized other” (Charon 1995: 85). Den generaliserte andre er samfunnets eller gruppers moralnormer, regler og forventninger, og ”er det organiserte samfunnet, eller den sosiale gruppen som gir individet et eget selv” (Levin & Trost 1996: 48). I tillegg er referansegruppe et nyttig begrep. Det er ”simply those groups whose perspectives the individual borrows to define reality” (Charon 1995: 30). Som det går fram av kapitlene 5-8 har både signifikante andre, generaliserte andre og referansegrupper betydning for sosiallederjobben. Disse gruppene påvirker vårt syn på selvet i ulike situasjoner og på ulike måter. Det er slik at ”mennesket har like mange selv som det er grupper som den enkelte bevisst eller ubevisst ser seg som medlem av på en eller annen måte” (Levin & Trost 1996: 51). Vi tar frem og bruker ulike deler av oss selv i ulike sammenhenger og situasjoner, derfor er vi ikke ett selv, men mange. Selvet er prosess, det er ikke statisk, det påvirkes og endres hele tiden i møtet med omgivelsene.

I tillegg til dette deles selvforståelsen opp i to deler: selv-bedømmelse og identitet. Når vi tenker på oss selv, gjør vi bedømmelser av hvordan vi er: slemme, snille, store, små etc. Identitet dreier seg om ”who in the world we think we are” (Charon 1995: 163), det er navnene vi setter på oss selv. Charon peker på at identiteten er et resultat av en forhandlingsprosess som oppstår fra interaksjon. Gjennom denne tenker vi på oss selv som noe vi er, og vi er ikke det samme i ulike situasjoner. Levin og Trost tar fram at ”identiteten er et sosialt objekt for personen selv, og han eller hun har også identitet i andres øyne” (Levin & Trost 1996: 123). Vi tolker også andres adferd på bakgrunn av hvordan vi kategoriserer dem, eller gir dem ulike identiteter, og vi handler ovenfor dem ut fra hvordan vi har kategorisert dem:

We define who others are and what they want as we interact. We attribute identities to them, and this identities become important for how we act in relation to them. We label them on what they do or say or how they are dressed

or what we have heard. We label them according to what they announce their identity to be (Charon 1995: 156).

Det å ta den andres rolle, som også er et av hovedelementene i symbolsk interaksjonisme, innebærer å se verden fra den andres ståsted, ta den andres perspektiv. Dette er nødvendig for å forstå hva andre mener og hvordan de har det. Levin og Trost bruker begrepet ”sympatetisk introspeksjon”, hentet fra sosiologen Cooley, som de oppfatter synonymt med empati, et sentralt begrep i sosialt arbeid. De skriver at det ”handler om at en forsøker å sette seg inn i, forestille seg, den andres forestillinger, sette seg inn i den andres definisjon av situasjonen” (Levin og Trost 1996:54).

Thomas & Thomas (1928) var de første som benyttet termen ”definisjon av situasjonen”, noe som er blitt et sentralt begrep i symbolsk interaksjonisme. De brukte den velkjente formuleringen: ”If man define situations as real, it is real in their consequences”. Det innebærer at det et mennesket oppfatter, ”ikke bare blir dets virkelighet, men at det også blir bestemmende for personens adferd” (Levin og Trost 1996: 13). Det er den enkeltes definisjon av situasjonen som er avgjørende for hva den enkelte gjør, og ikke situasjonen som en objektiv realitet. Det vi persiperer er tingen, hendelsene osv., slik de blir fortolket av meg. Det som får konsekvenser for hvordan Britt handler ovenfor rådmannen, er ikke hvordan rådmannen faktisk oppfatter henne, men hvordan hun tror rådmannen oppfatter henne. Vi definerer hele tiden situasjonene vi står i, det er en kontinuerlig prosess. Charon oppsummerer alle de forskjellige aktivitetene som er inkludert i definisjon av situasjonen:

Goals, perspective, significant others, reference groups, objects, other people, view of future and past, and assesment of what is taking place in the situastion all are matters that must be considered if action is to be understood (Charon 1995: 133).

Jeg er opptatt av hvordan sosiallederen definerer de ulike situasjonene han eller hun er i, for det blir bestemmende for hva de gjør, og det er definisjonene som gjøres i nået som er viktig. ”Vi er i nået og vi definerer situasjonen i nået; vi interagerer med våre symboler i nået” (Levin & Trost 1996: 21), og Charon sier at handlingene i nået:

(...) is caused not by our past, motives, habits or emotional/physical response, but by our decisions that result from our definition of the situation

Past, fuure, motives and emotions are important in that they are social objects we use in a situation to guide our overt action (Charon 1995: 142).

3.2.2. ”Overt action”

Å være en handlende er sentralt i symbolsk interaksjonisme, fokus er ”vår adferd som sosiale vesener.” Å være aktiv innebærer å være med i en prosess. Intet er statisk, og vi er alle

foranderlige” (Levin og Trost 1996: 18). Teorien er ikke opptatt av egenskapsforklaringer, men av at vi som mennesket er aktivt engasjert i en evig strøm av handlinger, ”influenced by decisions, which are influenced in turn by interaction and self” (Charon 1995: 142). Det å ta ut en enkelthandling, er å behandle denne som et sosialt objekt. Vi handler i overensstemmelse med pågående definisjoner og gjennom aktiv manipulering av sosiale objekter.

En organisasjon er aktører i interaksjon over tid, ”acting with one another in mind, adjusting their acts to one another as they go along, symbolically communicating and interpreting one another’s acts” (Charon 1995: 169). I disse organisasjonene, sier Charon, skjer det interaksjon hvor det samhandles, løses problemer, kommuniseres, deles regler og perspektiv. Men enhver organisasjon har sin historie, og ”each interaction is not a brand-new society,³ but is influenced by interaction that has gone on before” (Charon 1995: 182). Slik sosialtjenesten for eksempel står fram i dag, er et resultat av utallige interaksjoner som har gått forut, et produkt av en strøm av handlinger, forhandlinger og beslutninger. Dagens interaksjoner bygger på og er en videreføring av tidligere tiders interaksjoner.

Kulturbegrepet i sosial interaksjonisme er også nyttig, for eksempel kan det stilles et spørsmål om sosiallederne har en felles kultur? Kultur ses på som 1) delt perspektiv ”through which individuals in interaction define reality” og 2) generaliserte andre ”through which individuals in interaction control their own acts” (Charon 1995: 175). Og i dette er mennesket en handlende aktør, de skaper samfunnet og organisasjoner:

They use their culture to deal with their own problems and reach their personal goals. It become a social object to them rather than simply a force causing behavior (Charon 1995: 182).

Teorien til Berger og Luckman gir muligheter for ytterligere utdyping av forholdet mellom det enkelte individ og den ytre verden. I sitt begrepsverk om ”structuration”, sier Giddens at hovedpoenget er at strukturen er et middel for handling, og ”resultat av den praksisen sosiale systemer utgjør”:

Sosialt liv oppfattes som resultatet av at mennesker gjennom sine handlinger skaper og gjendanner de handlingsformene og strukturene som i neste omgang blir føringer og sporer til nye handlinger. Langsomt endrer dette de sosiale strukturene (Martinussen2001: 227).

I de samfunnsmessige konstruksjonene til Berger og Luckman opereres det med tre sentrale begreper: eksternalisering, objektivering og internalisering. ”Eksternalisering er rett og slett observerbar menneskelig handling og konsekvensene den har” (Martinussen 2001: 223).

Objektivisering betyr at ”regelmessig samhandling blir registrert og danner en realitet for andre enn de som inngår i relasjonen” (Martinussen 2001: 224), mens internalisering, i deres betydning, betyr at den observerbare handlingen blir en del av andres bevissthet. Berger og Luckman snakker om disse forholdene som uavbrutte dialektiske prosesser, oppsummert i den berømte setningen:

Samfunnet er et menneskelig produkt. Samfunnet er en objektiv virkelighet.
Mennesket er et sosialt produkt (Berger og Luckman 1992: 79).

Et viktig begrep hos disse sosiologene er institusjon, som dreier seg om alle former for fikserte, repeterende handlingsmønstre, enten det er i en familie, skole, på en badestrand etc. ”Den sosiale virkelighet er nok objektiv”, sier Harste og Mortensen, ”men den er menneskeskapt og uttrykk for bevisst viten og meningsbærende handlinger” (Harste og Mortensen 2001: 205). De sosiale institusjonene dannes og omdannes kontinuerlig ut fra menneskers handlingsmønstre i hverdagen, og det er disse hverdagens mønstre som opprettholder institusjonene. ”Hverdag og institusjoner bidrar derfor til å opprettholde hverandres verdener eller univers” (Harste og Mortensen 2001: 205). Institusjonene virker inn på den menneskelige aktiviteten og viten, akkurat som mennesket virker inn på institusjonene. Vi kan se sosialtjenesten som en institusjon som produseres og reproduseres av gjentatte menneskelige handlinger i interaksjon med hverandre. Disse handlingene danner mønstre som konstituerer selve sosialtjenesten, bekrefter dens eksistens som objektiv virkelighet, som går igjen fra tiår til tiår. Mønstrene er ikke statiske, men tvert i mot noe som er i stadig forandring gjennom overskridende handlinger og tusenvis av daglige små og store beslutninger. Men disse repeterende handlingsmønstrene er nødvendige:

Uten hverdagens gjentakelse og opprettholdelse av institusjonelle mønstre, forsvinner institusjonene, enten det dreier seg om familieskikker, kirkegang eller militær disiplin ” (Harste og Mortensen 2001: 205).

3.3. Teori knyttet til organiseringen

Som bakgrunn for min studie av hvordan organiseringen gir sosiallederjobben kjennetegn bruker jeg hovedsakelig Mintzbergs analyse av ulike strukturelle konfigurasjoner. I tillegg trekker jeg inn Lipskys (1980) undersøkelse om bakkebyråkratene, og Johnsons (1993) analyse av profesjoner. Jeg gjør i denne studien et skille mellom kommuner organisert som etater og kommuner organisert etter en flat struktur-modell. Flat struktur representerer reformbølgen innen offentlig sektor, kalt New Public Management” (NPM). Jeg presenterer

³ Jeg bruker organisasjon synonymt med Charons bruk av society.

kort det teoretiske grunnlaget for NPM, slik den er framstilt av Øgård (2000), og en undersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR 2002:21). Jeg refererer også til en undersøkelse av sosialkontorene gjennomført av Åse Thomassen i 1992, som ikke omtales her, men i innledningen til kapittel 5.4..

3.3.1. Konfigurasjoner og bakkebyråkrater.

All organisert menneskelig aktivitet, sier Mintzberg, må løse den grunnleggende utfordringen som ligger i de motstridene kravene mellom arbeidsfordelingen og koordinering av oppgavene:

Every organized human activity - from making pottery to placing a man on the Moon - gives rise to two fundamental and opposing requirements: the *division of labor* into various tasks to be performed, and the *coordination* of these tasks to accomplish the activity. The structure of an organization can be defined simply as the sum total of ways in which its labor is divided into distinct tasks and then its coordination is achieved among these tasks (Mintzberg 1983: 2).

Mintzberg beskriver seks ulike deler som danner basis for enhver organisasjon.

Organisasjoner, sier Mintzberg, må ha en *operative kjerne*, som består av folk som gjør det grunnleggende arbeidet, som produserer og yter service. Dette dreier seg i min studie om alle typer saksbehandlere. På den andre siden må det være et *strategisk topp-punkt*, eller ”strategic apex (...) where the whole system is overseen” (Mintzberg 1998: 333). I min undersøkelse er dette rådmannen og eventuelt kommunalsjefene (jeg holder her det politiske nivået utenfor). Etter hvert som organisasjoner blir større er det behov for *mellomledere*, ”the middle line (...), a hierarchy of authority between the operating core and the strategic apex” (Mintzberg 1998: 333). Det er her mine sosiallederne befinner seg (enten de har andre mellomledere under seg eller ikke). Etter hvert som organisasjoner blir mer komplekse er det behov for analytikere av forskjellig slag, og disse danner det Mintzberg betegner *teknostrukturen*. Her finner vi personale som arbeider med for eksempel økonomisk analyse og organisasjonsutvikling. For å yte intern service, utvikler de fleste organisasjoner også en *støttestab*. I kommunal sammenheng kan dette være merkantile tjenester, vaktmestertjenester, kantinedrift osv. Som en sjette og siste del opererer Mintzberg med ideologi, i betydningen kultur. Her finner vi tradisjonene og organisasjonens tro og verdier. Det er dette som skiller en organisasjon fra en annen ”and infuse a certain life into the skeleton of its structure” (Mintzberg 1998: 333). Disse delene bruker Mintzberg når han konstruerer fem ulike strukturkonfigurasjoner: enkel struktur, maskinbyråkratiet, fagbyråkratiet, divisjonalisert struktur og adhokrati.

Mintzberg trekker fram ulike aspekter som gir konfigurasjonene kjennetegn. Det første er de ulike mekanismene organisasjonen bruker for å koordinere arbeidet, det andre er forholdet sentralisert-desentralisert beslutningsmyndighet og det tredje oppgavers og omgivelers stabilitet og kompleksitet. I tillegg er det ulikt om det er den operative kjernen, topp-punktet, mellomlederne, teknostrukturen eller støttestaben som er organisasjonens nøkkelledd.

Hva slags konfigurasjon er da sosialtjenesten? Stub (1998) slår i en undersøkelse av kulturen ved et sosialkontor fast, at sosialtjenesten tilhører fagbyråkratiet, og det er umiddelbart lett å se at sosialtjenesten har flere likhetstrekk med denne konfigurasjonen. Fagbyråkratiet, sier Mintzberg (1998: 349), er kjennetegnet av at koordineringen av arbeidet skjer gjennom standardisering av faglige ferdigheter/kompetanse hos de ansatte, at den operative kjernen er nøkkelleddet og at det er stor grad av desentralisert beslutningsmyndighet ut til de profesjonelle medarbeiderne. ”Fagfolkene skjermes mot formell innblanding og kan fritt konsentrere seg om å bruke sin faglige ekspertise” (Bolman og Deal 2002: 85). Her er store muligheter for å utøve skjønn, og kontroll utenfra utføres av andre kollegaer innen samme profesjon:

Individuell frihet innebærer imidlertid ikke frihet fra påvirkning av kollegaer i samme fagdisiplin. Faglig dømmekraft må forstås som informert dømmekraft influert av faglig utdanning og tilknytning. Individuell frihet i fagbyråkratiet, vil ofte bli ledsaget av profesjonell kontroll (Stub 1998: 15).

Oppgavene er komplekse og kan ikke i omfattende grad rutineres og brytes ned til enkle operasjoner, samtidig som de er relativt stabile, noe som gjør det mulig å tilpasse dem ”standardized skills” (Mintzberg 1998: 349).

Mintzbergs beskrivelse av fagbyråkratiet og de ansatte der, har mange likhetpunkter med begrepet bakkebyråkrater (street- level bureaucrats) som statsviteren Lipsky bruker for å beskrive yrkesutøvere som politi, lærer og sosialarbeidere:

Begrepet er betegnelse på offentlige myndigheter der de ansatte har direkte kontakt med klienter, og mulighet til å fatte avgjørelser over tildeling av ytelser, eller bruken av offentlige sanksjoner (Schei 1999: 11).

Flere studier av sosialtjenester (sosialkontor) bruker Lipsky som teoretisk referanseramme (Stub 1998, Schei 1999).

Bakkebyråkratenes jobb er ”karakterisert av en relativt utstrakt bruk av skjønn” (Schei 1999: 12), og beslutningene som skal fattes er komplekse. Dette fører til stor grad av autonomi for de som møter brukerne direkte og som skal fatte eller foreslå vedtak. Jo mer avgjørelsesmyndigheten formelt er delegert til saksbehandlerne, jo større muligheter for

maktutøvelse og kontroll får disse. Hos Lipsky er det derfor de som direkte møter brukerne som har størst makt, det er de som i praksis utøver den offentlige velferdspolitikken, og som har innflytelse og kontroll over tjenesteproduksjonen. I denne typen organisasjoner, slik som sosialtjenesten, ligger derfor den reelle makten i bunnen og ikke øverst hos ledelsen, mener Lipsky (Schei 1999: 11).

Er sosialtjenesten, for å bruke Ragins terminologi, ”a case of” et fag- og bakkebyråkrati? Jeg kommer nærmere tilbake til dette, særlig i kapittel 5.6. Det kan likevel være nyttig å referere til noen teoretiske innspill som trekker i litt andre retninger. ”Flere studier”, påpeker Terum, ”rapporterer om manglende individuell behandling” i sosialtjenesten (2003: 170). Økende press på sosialtjenestene i form av flere klienter og mindre resurser, gjør rutiniseringen ganske utstrakt. Forenkling gjennom klassifisering og standardisering skal gjøre hverdagen til bakkebyråkraten lettere, og ”er en måte å redusere motstridende krav og forventninger på i en hverdag med høyt arbeidspress” (Terum 2003: 170). Konsekvensen av dette kan fort bli at den individuelle behandlingen sosialtjenesteloven legger opp til, blir mer unntaket enn regelen. Hvis koordineringen skjer gjennom stadig sterkere standardisering av arbeidsoperasjonene, er dette et likhetstrekk med maskinbyråkratiet, og ikke fagbyråkratiet. Et kjennetegn ved maskinbyråkratiet er masseproduksjon, framfor profesjonelt arbeid på høyt faglig nivå: ”in fact, machine organizations fit most naturally with mass production” (Mintzberg 1998: 348).

Et annet karakteristisk trekk ved Mintzbergs fagbyråkrati er at de ansatte er selvstendige profesjonsutøvere. Er da dette et kjennetegn for de ansatte i den kommunale sosialtjenesten? I ”Professions and Power” tar Johnson opp spørsmål knyttet til hvilken makt ulike profesjoner har med utgangspunkt i forholdet produsent-klient. Han beskriver tre ulike måter dette forholdet kan arte seg på: profesjonelt, patronage og mediativt. I det profesjonelle er det produsenten som definerer brukerens behov og måten det skal tilfredsstilles på, mens det i patronage er motsatt. I det mediative er det staten som definerer, og Johnson peker på at det er dette som er situasjonen innenfor sosialt arbeid utført i sosialtjenesten. I en sammenligning med legene skriver han:

The various branches of social work on the other hand enjoy little autonomy in determining the content of practice, and social work ethics are largely encompassed in the rules of the agencies which employ them (Johnson 1972: 82).

Det er hos Johnson lite igjen av saksbehandleren i sosialtjenesten som autonome profesjonsutøvere, med omfattende grad av selvstendighet og muligheten til å bruke stor grad av skjønn.

Jeg tar med disse teoretiske innspillene for å åpne opp for at det ikke nødvendigvis er slik at sosialtjenesten entydig er et tilfelle av fagbyråkrati, men at det også kan ha større eller mindre innslag av andre konfigurasjoner.

3.3.2. New Public Management (NPM).

NPM er en samlebetegnelse på ”det omstillings- og fornyelsesarbeidet som med stigende intensitet har vært en del av hverdagen i offentlig sektor det siste tiåret” (Øgård 2000: 32). Øgård knytter disse reformene teoretisk til det han kaller for markedsmodellen med basis bl.a. i ”Public Choice”-skolen. Teoretikerne innenfor denne retningen mener at alle organisasjoner ”preges av medlemmenes egeninteresser”. Slik er det også med offentlig ansatte. Disse søker å øke sitt ansvar og jobber hele tiden for å få større budsjetter for egen virksomhet. De har samtidig monopol på kontakt med politikerne, og deres aktiviteter virker derfor ekspanderende på offentlige utgifter. For å motvirke disse tendensene må det legges mer vekt på bruk av markedet og markedsmekanismer:

Sett i et borger- eller demokratiperspektiv kan man si at ”public-choice”-tilnærmingen bygger på et individorientert tenkesett med røtter i liberal demokratisk teori og velferdsøkonomi (Øgård 2000: 28).

Øgård trekker også fram ideen om ”generic management”, der den viktigste utledningen er at det ikke er så stor forskjell mellom privat og offentlig sektor som det ofte blir framstilt. Konsekvensen er at ”det må utvikles konsepter og modeller i offentlig sektor som bygger på likheter med den private sektoren” (Øgård 2000: 29).

NPM baserer seg på tre hovedkategorier, delt opp i underkategorier. Den første hovedkategorien er troen på ledelse. Her finner vi underkategorier som økt effektivitet, desentralisert beslutningsmyndighet, profesjonalisering av lederrollen, disiplinering av de ansatte gjennom produktivitetskrav og lederkontrakter knyttet opp mot resultatkrav. Spørsmålet er om disse kan gjenkjennes i min undersøkelse, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 5. Den neste hovedkategorien er ”mer bruk av indirekte kontroll, enn av direkte autoritet” (Øgård 2000: 33). Her er underkategorier som privatisering, prestasjonsbaserte belønningssystemer, fokus på kvalitet/kvalitetssikring, delegering av ansvar og myndighet, mål- og resultatstyring, vekt på markeder og kontrakter, konkurranse og benchmarking. Den siste hovedkategorien er fokus på brukeren/borgeren, med stikkordene brukervalg/valgfrihet, vekt på rettigheter, service-garantier, penger følger brukeren, brukerundersøkelser/paneler/høringer, bydelsutvalg, IT-demokrati og folkeavstemninger. Denne hovedkategorien blir fokusert på i kapittel 8.

”Flat struktur og resultatenheter – utfordringer for kommunal ledelse og politisk organisering” er en studie av ni kommuner gjennomført av NIBR. ”Datagrunnlaget er intervjuer med 108 informanter i ni prosjektkommuner – gjennom to intervjurunder, høsten 2001 og våren 2002” (NIBR-rapport 2002:21: 22). Intervjurundene er gjennomført delvis som person- og gruppeintervjuer av ledere på ulike nivåer, og de har også benyttet et omfattende datamateriale. De nye utfordringene i organiseringen av kommunene er bakgrunn for undersøkelsen.

NIBR fokuserer spesielt to lederutfordringer innenfor flat struktur-modellen. Den første er at de tradisjonelle pyramidene rives ”for å gi større ansvar og myndighet til lederne som står brukerne nærmest” (NIBR-rapport 2002:21: 18). Det andre dreier seg om hvordan helhet og sammenheng i organisasjonen skal ivaretas når det skjer en oppsplitting i flere resultatenheter. Dette er den samme grunnleggende utfordringen alle organisasjoner står ovenfor, slik Mintzberg peker på. NIBR oppsummerer at flat struktur med resultatenheter stiller kommunen:

(...) ovenfor en balansegang mellom sentral styring og krav til helhetlig koordinering på den ene siden, og lokal handlefrihet på den andre siden (NIBR-rapport 2002:21: 20).

I tillegg trekker NIBR fram noen problemstillinger som går på tvers av de to hovedutfordringene. De nevner her problemstillingen rundt organisering av stab/støttefunksjoner, forholdet til tillitsvalgte og ”sammenhengen mellom *kommunestørrelse* og erfaringer med flat struktur og resultatenheter” (NIBR-rapport 2002:21: 21). Deler av dette vil også bli berørt i beskrivelsene i kapittel 5.

3.4. Teori knyttet til tidsbruken

I ”Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunene?” drøfter Lotsberg, med henvisning til flere undersøkelser, forventninger, krav og tidsbruk hos ulike kommunale ledere. Jeg knytter min studie opp mot dette, og hans diskusjon om kommunale ledes handlingsrom. Jeg bruker også Mintzbergs studier og fremstilling av topplederes tidsbruk/tidsstyring, og hans bidrag for å rive ned myten om ledere som mål-rasjonelle og gjennomstrukturerede aktører.

3.4.1. Funksjonsperspektivet

”Innenfor denne retningen er utgangspunktet at alle sunne organisasjoner er avhengig av noen grunnleggende funksjoner for å bli ivaretatt, og at det er et lederansvar å sørge for dette”

(Lotsberg 2000:142). Funksjonene kaller han for integrasjon, entrepenørskap, administrasjonsfunksjonen og produksjonsfunksjonen. *Integrasjon* ”er å skape oppslutning blant medarbeiderne om felles mål, støtte og inspirere dem og tilrettelegge samarbeidsforhold og arbeidsmiljø i organisasjonen. Funksjonen er i hovedsak rettet mot indre forhold og endring” (Lotsberg 2000: 143). *Entreprenørskap* handler om ”å tilpasse organisasjonen til endringer i omgivelsene og se etter nye muligheter”. Stikkord er helhetstenkning, nyskapning og strategiarbeid. ”Funksjonen er rettet mot ytre forhold og endring” (Lotsberg 2000: 143). *Administrasjons-funksjonen* fokuserer kontroll og ”tilrettelegging og utvikling av interne regler og rutiner. Denne funksjonen dreier i retning av indre forhold og stabilitet” (Lotsberg 2000: 143). Den siste, *produksjonsfunksjonen*, handler om organisasjonens mål og teknologi. ”Fastsettelsen av mål og diskusjon og utvikling av standarder for disse er hovedoppgavene her. Funksjonen er rettet mot ytre forhold og stabilitet” (Lotsberg 2000: 143).

Lederen må alene, eller sammen med et lederteam, ivareta alle disse funksjonene for at ”organisasjonen skal kunne tilpasse seg omgivelsene og utvikle seg videre” (Lotsberg 2000: 143). Disse funksjonene tilsvarer langt på vei de funksjonene jeg deler lederjobben opp i (jfr. kapittel 6). Funksjonstenkningen ”er kanskje det analyseredskapet som i størst utstrekning har blitt brukt i studier av norsk- og nordisk kommunalt lederskap”, skriver Lotsberg, og viser bl.a. til en interessante sammenlignende studie utført av Næss og Strand (Lotsberg 2000: 148). Her sammenlignes hvordan ledere fra privat, statlig og kommunal virksomhet, vurderer hvilke ”fire lederkrav som er det viktigste som blir stilt til dem” (Lotsberg 2000: 149). Jeg har i kapittel 6 brukt tallene for kommunale ledere og sammenlignet disse med lederne i min studie. Kravet om integrasjon og produksjon er de viktigste kravene flertallet av kommunale ledere opplever blir stilt til dem Det gjelder også for ledere i private og statlige virksomheter, men her opplever flere kravet om produksjon som langt viktigere enn kravet om integrasjon.

Tradisjonelt har fokuset på offentlige ledere vært lite, og handlingsrommet har blitt ansett for å være mindre enn handlingsrommet til ledere i privat sektor. Lotsberg refererer til flere undersøkelser som viser dette, bl.a. til LOS-senterets database om norske ledere. Denne viser hvor mye norske ledere har av tid til disposisjon ”til oppgaver som en selv kan velge å arbeide med”. For ledere i privat sektor er dette 37 %, stat-sentralt 28 % og kommunene (rådmenn, rektorer) 17 % (Lotsberg 2000: 155). Lotsberg viser også til at i et internasjonalt perspektiv har norske ledere lite handlingsrom, sammenligningen med andre nordiske kollegaer (Lotsberg 2000: 155-156). Hva er det som snevrer inn dette handlingsrommet?

Innslaget av politikk, legale føringer, kompliserte nettverk, liten grad av fleksibilitet i personalpolitikken og et betydelig innslag av profesjoner som kan

operere med utstrakt grad av autonomi, er blant de forhold som hyppigst trekkes fram i litteraturen (Lotsberg 2000: 155-156).

Innføringen av NPM ser så langt ut til i liten grad å gjenspeile seg i økt handlingsrom for lederne, i hvert fall ut fra de undersøkelsene og den teorien Lotsberg referer til. Hvordan det er for sosiallederne i min undersøkelse, kommer jeg tilbake til særlig i kapittel 6.

3.4.2. Folklore eller fakta?

Det eksisterer, sier Mintzberg (1998), mye folklore om hva en leder gjør. Han vil fjerne denne folkloren og erstatte den med en forståelse av lederen bygd på fakta, på empiri. I ”The Strategy Process” presenterer han 10 lederroller, men før han gjør det, går han gjennom ulike folkloristiske forestillinger om lederen og erstatter disse med synspunkter på lederen basert på empiriske undersøkelser (Mintzberg 1998: 24-28). Det er disse folkloristiske forestillingene og ikke hans 10 lederroller, jeg har funnet nyttige å bruke i min studie av tidsbruk

Den første folkloristiske forestillingen Mintzberg drøfter sier at lederen er en reflektert systematisk planlegger (Mintzberg 1998: 24). Fakta sier Mintzberg, er at lederen jobber i et ubarmhjertig tempo, deres aktiviteter karakteriseres av ”brevity, variety and discontinuity” De er sterkt orientert mot handling og misliker reflekterende aktiviteter.

Den neste folkloristiske forestillingen er, i følge Mintzberg, at lederen har ingen regulære plikter å utføre (Mintzberg 1998: 25). De blir stadig fortalt at de skal bruke mer tid på å planlegge og delegere og mindre på å møte kunder og forhandle, lederen kun skal ta seg av unntakene. Fakta er at lederen, i tillegg til å håndtere unntakene også har en rekke regulære plikter å utføre, inkludert ritualer og seremonier, forhandlinger og det å behandle ”soft information”⁴ som forbinder organisasjonen med omgivelsene.

Den tredje forestillingen forteller at lederen trenger aggregert informasjon som best kan leveres av et formalisert informasjonssystem (Mintzberg 1998: 26). Fakta sier Mintzberg, er at lederen sterkt favoriserer verbale media, som telefoner og møter. Lederen har fem media de kan bruke: dokumenter, telefoner, formelle og uformelle møter og observasjons-turer. Det er gjennom dette han henter sin informasjon, ikke gjennom omfattende formelle informasjonssystemer.

Den siste folkloristiske forestillingen er at ledelse er, eller raskt er i ferd med å bli, en vitenskap og profesjon (Mintzberg 1998: 27). Fakta, sier Mintzberg, er at ledelse har ingenting med vitenskap å gjøre. Vitenskap involverer gjennomføringen av systematiske, analytisk bestemte prosedyrer eller program. Hvis vi ikke engang vet hvilke prosedyrer

⁴ Soft Information er informasjon som gis muntlig gjennom telefon og i ulike møter.

lederen bruker, hvordan kan vi da kalle det vitenskapelig analyse, spør Mintzberg. Og hvordan kan vi kalle det en profesjon når vi ikke engang kan spesifisere hva lederen må lære? Ledernes programmer – å avtale tidspunkter, behandle informasjon, fatte beslutninger osv. – forblir lukket dypt inne i deres hjerner. Han peker også på at dagens ledere ikke er veldig annerledes enn lederne for hundre, ja for den sakens skyld, for tusen år siden. ”The information they need differs, but they seek in the same way – by word of mouth” (Mintzberg 1998: 27)..

Mintzberg spør så om alle de ulike lederne som finnes, virkelig har noe felles? Hans svar er at det har de. Som et viktig startsted sier han, er alle disse lederne utstyrt med formell autoritet over en del av organisasjonen. Fra formell autoritet kommer status, som fører til ulike mellommenneskelige relasjoner, og fra disse kommer tilgangen på informasjon. Informasjon på sin side, setter lederen i stand til å fatte beslutninger og lage strategier for den delen han eller hun leder. Ut fra formell posisjon har lederen makt og innflytelse

For Mintzberg handler ledelse om interaksjon med ord, altså symbolsk interaksjonisme. En beskrivelse som får fram dette interaksjonsperspektivet og som dekker godt opp det jeg finner hos de ti intervjuede sosiallederne er hentet fra Bolman og Deal, der de bruker Kotter og Mintzberg som kildehenvisninger:

Ledere tilbringer det meste av sin tid i samtaler og møter, i grupper og komiteer, over en kopp kaffe eller lunsj, i telefon og i de senere årene på elektroniske nettverk (Bolman & Deal 2002: 158).

Jeg kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 6.3.

3.5. Teori knyttet til makt

Jeg har allerede berørt forhold vedrørende makt under noen av de andre delkapitlene, bl.a. har jeg vist til Lipsky, Mintzberg og Lotsberg som alle er innom temaet. I kapittel 7 om makt bruker jeg primært Engelstads gjennomgang av maktbegrepet hentet fra ”Om makt, og jeg presenterer her de viktigste temaene hos Engelstad som har relevans for min oppgave.

Engelstad opererer med det han kaller det ”sterke” maktbegrepet som er en kombinasjon av tre dimensjoner: makt som noe intensjonalt, relasjonelt og kausalt. At makten er relasjonell betyr at ”det er noe som angår og skjer innenfor forhold mellom mennesker” (Engelstad 1999: 18). Med det kausale menes at det først gir mening å snakke om at noen har eller utøver makt når det inntreffer et resultat. I tillegg til et resultat må det også ligge en hensikt bak, handlingen må være intensjonal.

Ut fra dette utvider Engelstad sitt perspektiv med å beskrive en ”standardmodell for sosial handling” (Engelstad 1999: 19). Han sier at slike modeller ”betrakter aktøren som innskrevet i fire knipper saksforhold”: oppfatninger (kunnskaper, tro), verdier og mål, ressurser og alternative handlingsmuligheter. Oppfatninger dreier seg om hvordan verden er, om faktakunnskaper og forståelse av årsakssammenhenger. Makt utøves ved at ”A kan påvirke Bs oppfatninger ved å øke Bs kunnskaper eller få B til å se sine kunnskaper i et nytt perspektiv (Engelstad 1999: 21). I dette ligger det også at ekspertise er en kilde til makt. Verdier og mål handler om at aktører har ”meninger om hvordan verden burde være (Engelstad 1999: 20). Her utøves ”makt på grunnlag av normativ overtalelse”. Aktører kan råde over ulike former for ressurser som for eksempel talent, penger, kunnskap, strategiske posisjoner, og makt dreier seg om at ”A kan inndra, overta eller overtrumfe Bs ressurser” (Engelstad 1999: 22). Alternative handlingsmuligheter, sier Engelstad, har vi når det i et handlingsfelt ”foreligger et sett av alternative handlingsmuligheter og et sett av begrensninger på mulige handlinger” (Engelstad 1999: 20). Makt kan altså utfoldes når det foreligger ulike alternativer for handling.

”Makt som en relasjon mellom A og B (...) kan utfoldes med grunnlag i alle de fire elementene i modellen” og Engelstad understreker at all maktutøvelse er avhengig av kommunikasjon: ”den som vil utøve makt må kunne gjøre seg forstått” (Engelstad 1999: 20).

Makt utøves også indirekte gjennom å påvirke og manipulere rammebetingelser som andre må holde seg innenfor. Både lovverk og kommunestyrets vedtatte budsjett er eksempler på slike rammebetingelser for sosiallederne. Påvirkning av rammebetingelser skjer ofte gjennom det jeg i kapittel 3.2 kalte ”definisjon av situasjonen”, og ”noen aktører har en særegen dyktighet til å få aksept for sin egen definisjon av situasjonen og utnytte den” (Engelstad 1999: 24). I hvilken grad sosiallederne får gjennomslag for sin definisjon, vil jeg belyse i de senere kapitlene.

For å ha makt, kan det være tilstrekkelig å vise til mulighetene for maktutøvelse:

Makt er ikke bare utøvelse, men også mulighet for utøvelse. Det kommer slående til uttrykk i det latinske ordet for makt – *potentia* – som jo nettopp viser til det som kan, men ikke nødvendigvis behøver å skje (Engelstad 1999: 26).

Her peker Engelstad også på makten som ligger i å trenere saker, makten som ligger i å ta saker ut og inn av dagsorden.

Som Mintzberg peker på i kapittel 3.3.1 er enhver menneskelig aktivitet avhengig av koordinering, og Engelstad sier at det å kunne koordinere mange menneskers innsats gir økt makt. Samtidig understreker han, kan en leder bare håndtere et begrenset antall aktører:

Å utøve makt på en effektiv måte krever en betydelig innsats. En enkelt person kan bare rå over et lite sett av andres handlinger. Den som vil utøve makt i stor skala, må derfor bygge opp en ”stab” av betrodde personer, som ivaretar behovene for å overvåke, sanksjonere og informere om de overordnede vilje (Engelstad 1999: 28).

Legitimitet er et annet viktig begrep i maktsammenhenger. Engelstad påpeker at det er en forutsetning for at store organisasjoner skal fungere, at makten er legitim, ”dvs. at de som er knyttet til den, oppfatter maktforskjellene som rimelige og velbegrunnede” (Engelstad 1999: 29). ”Legitim makt er en kilde til disiplin (...) I fravær av legitimitet vil den frembringe motstand” skriver Engelstad (1999: 38). I forlengelsen av dette tar han også opp temaet om hegemoni og indoktrinering. ”Hegemoni betegner gjerne tenkemåter som bidrar til å legitimere en gruppes dominans”, ofte umerkelig, tenkemåten blir selvfølgelig, det stilles ikke spørsmålstegn ved den (Engelstad 1999: 29). Indoktrinering ses på som et konstant normpress og er måten hegemoniet opprettholdes på. Dette dreier seg altså om å ta til seg, og akseptere som ens egne verdier, normer, tanker og forestillinger som andre har. Dette er en måte å disiplinere andre på: de gjør det du vil fordi de tror det er det de selv vil. I alle organisasjoner foregår det former for disiplinering, og sosiallederne er sannsynligvis også utsatt for mer eller mindre åpne disiplineringstiltak? En annen form for hegemoni, sier Engelstad i det han viser til Marx, er der hvor ”den herskende klasse klarer å få framstilt sine særinteresser som om de var allmeninteresser” (Engelstad 1999: 32).

Engelstad trekker også fram begrepet avmakt:

Avmakt er noe som godt kan ramme ressurssterke aktører, fordi de får vanskelig for å koordinere sine interesser og ressurser. De får et problem med å iverksette kollektiv handling (Engelstad 1999: 38).

Avmakt er ikke det samme som å ha lite makt. Lite makt er ofte et kjennetegn for brukerne av sosialjenesten og handler om å ha få eller små ressurser å sette inn for å få gjennomslag for det en ønsker og vil.

Ser vi på maktgrunnlaget i institusjoner er dette både ”knyttet til instituerte posisjoner” og basert på personlig makt (Engelstad 1999: 311). Posisjonsmakten ”springer ut av de reglene som gjelder for institusjonen, de pliktene og rettighetene som er tilordnet den enkelte stilling eller posisjon”. Hvor klart formulert og snevert avgrenset disse er, avgjør lederens handlingsrom. Engelstad sier at bedriftsledere har stort spillerom, mens ”innenfor byråkratiske systemer er handlingsrommet mindre, fordi aktørene i høyere grad skal forvalte regler og ikke bare ha dem som rammebetingelser” (Engelstad 1999: 311), jfr. Lotsbergs gjennomgang av handlingsrommet til ledere i offentlig sektor, kap. 3.4.1. Handlingsrommet til

sosiallederne kommer jeg tilbake til i kapittel 7. Engelstad sier at det uansett alltid vil være ”rom for individuell maktanvendelse innenfor de regler og retningslinjer som eksisterer. Dermed oppstår det også kilder til personlig makt, selv i sterkt byråkratiserte systemer” (Engelstad 1999: 311). Regler må alltid tolkes og det vil være rom for skjønn.

3.6. Teori knyttet til verdier om brukerne

Sosialt arbeid er et verdiladet fagfelt, ofte preget av verdimessige og etiske avveininger og dilemma. Kokkinn skriver at:

(...) det særpregede ved sosialt arbeid er at uansett når og hvor det praktiseres, og har vært praktisert, har sosialt arbeid vært styrt av et sett av *verdier*. Verdiene har ulike opphav, men har bestandig kjennetegnet profesjonelt sosialt arbeid (Kokkin 1998: 86).

I intervjuene er det verdier i forhold til brukergruppa sosiallederne er mest opptatt av. Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om dette verdiaspektet. Alle lederne er sosialarbeidere, unntatt en som er vernepleier. Jeg stiller i kapittel 8 spørsmålet om hvordan verdier i forhold til brukerne kjennetegner jobben sosiallederne gjør? I dette underkapittelet presenterer jeg teori og de analytiske rammene som kan bidra til å utdype beskrivelser og fortolkningene av datamaterialet i kapittel 8. Jeg starter med en gjennomgang av verdibegrepet og tilgrensende begreper, før jeg går inn på det jeg har valgt å betegne brukerperspektivet. I et symbolsk interaksjonistisk perspektiv snakker vi her om den generaliserte andre og rolleovertagelse, eller å innta den andres perspektiv, jfr. kapittel 3.2.1. Hovedkildene for å se nærmere på verdibegrepet er Aadlands ”Etikk for helse- og sosialarbeidarar” (1998) og Lingås’ ”Etikk og verdivalg i helse- og sosialfag” (2000). Brukerperspektivet teoretiseres ved hjelp av flere forfattere.

3.6.1. Verdier.

Verdier henger tett sammen med andre begrep som etikk, moral, normer, holdninger etc., det vi som en fellesbetegnelse i symbolsk interaksjonisme ofte kaller den generaliserte andre. I tillegg til Aadland og Lingås er det etiske grunnlagsdokumentet fra FO⁵ viktig. Dette trekker opp sentrale verdier i forhold til brukerne, som bl.a. respekt for enkeltmennesket, likeverd og ikke-diskriminering og myndiggjøring (FO 2002: 4-6). Det er ulike måter å definere verdier på. Lingås (2000: 83) har denne definisjonen:

Materielle og immaterielle gjenstander og tilstander som for en gitt person eller en

⁵ Fellesorganisasjonen (FO) er fagorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Det er disse yrkesgruppene, særlig sosionomene, som i hovedsak arbeider innenfor sosialtjenesten

gruppe eller for allmennheten er umistelig eller meget viktig å fremme. Materielle verdier er ”ren luft, rent vann...husly, transportmuligheter osv”. Disse er verdifulle for oss, på lik linje med de immaterielle verdiene som dreier seg ”om alt fra politiske rettigheter til åndelige verdier og ikke minst om omgivelsenes respekt” (Lingås 2000: 83). En verdi kan være en verdi for noen, men behøver ikke deles av alle. Aadland (1998: 123) definerer verdier som:

(...) stabile mål, ideal og prioriteringer som kjem til uttrykk gjennom reflekterte verbale fråsegner og/eller gjennom handlingsmønster.

Det dreier seg for det første om ”ideelle mål og tilstandar som mennesket strevar etter å oppnå”, og for det andre det som kommer fram gjennom våre prioriteringer av ”tid, merksemd, intensitet og engasjement”. Disse kan tolkes ut fra hvordan vi handler, og kalles av Aadland for *fenomenologiske* verdier. Aadland refererer også til Argyris og Schön (1978) som bruker begrepene uttrykte verdier og verdier i bruk. De første handler for eksempel om en organisasjons offisielle verdier, de andre om hvilke verdier som faktisk utøves. For eksempel kan ”brukerperspektivet” bli uttrykt som den mest sentrale, og dermed framstå som den viktigste verdien i en organisasjon, mens undersøkelser viser at det i praksis er effektivitet som er den førende verdien.

Som påpekt ovenfor henger verdibegrepet tett sammen med begrepet etikk, som Lingås (2000: 24) definerer slik:

Etikk er den verdibaserte refleksjonen mennesker gjør om sine holdninger, sine handlinger og sin atferd for å unngå at de verdiene de setter høyt blir forsømt eller krenket, eller for å fremme realiseringen av disse verdiene.

I FOs yrkesetiske dokument heter det at ”etikk omhandler ideologier, verdier, normer, holdninger og handlinger” (FO 2002: 3). Her er verdier en del av etikken, og det anskueliggjør hvordan begrepene på dette feltet ofte går over i hverandre. Aadland er opptatt av at etikk og moral henger sammen ved at ”etikk er systematisk refleksjon over moralsk praksis” og dermed en moralteori, mens ”moral er oppfatninger av rett og galt, knytt til eigen eller andre sine handlingar” (Aadland 1998: 26). For å gjøre veien fra verdier til konkret handling mest mulig tydelig har vi normer som ”er påbod eller reglar som peikar ut rett handling innanfor eit avgrensa område for å fremje og verne om verdier (Aadland 1998: 125).

Holdninger dreier seg om hvordan vi definerer ulike situasjoner og ”korleis vi inst inne reagerer på å bli pålagde overtid, bli kalla med skjellsord...” (Aadland 1998: 129). Det gjenspeiler bakenforliggende verdier, eller som Henriksen og Vetlesen uttrykker det, vårt menneskesyn. De har flere eksempler på ”hvordan menneskesynet er med på å forme våre holdninger” (Henriksen og Vetlesen 2000: 133). I symbolsk interaksjonistisk språkbruk kan vi

si at kulturen kommer til uttrykk gjennom holdningene. Hvordan forholder sosiallederen seg i møtet/arbeidet med brukeren?

Verdier handler altså om det som er viktig for den enkelte sosialleder, om det de sterkt ønsker å realisere, oppnå og bruke tid og krefter på, mens etikken og moralen fungerer som rettesnorer i vurderingen av hva som er rett og galt. Om det er riktig å gi stønad til bil eller ikke, om metadon bør eller ikke bør innføres i behandlingen av rusmisbrukere, er noen eksempler på alle verdi- og etikkspørsmålene som gjennomsyrrer feltet.

3.6.2. Brukerperspektivet.

Ørstavik begrepsfester brukerperspektivet ved å si at det:

(...) er en sekkebetegnelse på ideer om ønskelige endringer i relasjonen mellom klienter og hjelpeleverandører. Felles for disse idealene er å rette oppmerksomheten mot brukerne”(1996: 5).

Brukerperspektivet ses her som en overordnet term som inneholder flere elementer. De endringene i relasjonene Ørstavik sikter til er at ”pasienter, klienter og trygdemottakere forventes å ta aktivt del i sin egen situasjon; de skal være aktive brukere framfor passive mottakere”. Sandbæk (2000: 20) understreker det samme og sier at det har skjedd et paradigmeskifte bort fra et syn på klienter som passive mottakere av hjelp til å:

framheve menneskers evne til å være refleksive og handlende aktører i egne liv som gjør seg erfaringer med og påvirker velferdspolitikken på ulike måter (Sandbæk 2000: 19).

Å se brukeren som aktør i eget liv er dermed ett element. I tillegg handler brukerperspektivet om å se brukerens situasjon og behov så langt som mulig, slik brukeren selv ser den. Rønning og Solheim skiller mellom et innholdsorientert brukerperspektiv og et prosessorientert (1998: 31). I det første snakker vi om å utforme tjenestetilbudet til den enkelte og grupper ut fra de ønsker saksbehandleren mener brukeren har. Det andre dreier seg om brukermedvirkning som betyr ”at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet” (Rønning og Solheim 1998: 31).

Lingås (2000: 144) sier at vi klart kan ”skjelne mellom to tradisjonelle prinsipper i yrkesetikken, begge prinsippene er viktige verdier:

- 1 Brukermedvirkning har en *egenverdi* for å unngå en uheldig maktrelasjon i tjenesterelasjonen. Klienten skal eie sin sak, pasienten skal eie si kropp. Hjelpen er et tilbud, og ikke en maktutøvelse fra en ekspert.
- 2 Brukermedvirkning er *hensiktsmessig*, for det er når brukeren medvirker aktivt at en finner en løsning som denne vil og kan leve med.

Flere forfattere er opptatt av hvordan brukermedvirkning utfordrer fagfolkene/profesjonene (Ørstavik 1996, Østbye 1997, Rønning og Solheim 1998, Lingås 2000, Sandbæk 2001). Det er ikke den fagutdannede som ensidig kan fortelle brukeren hva som er rett og gal, god eller dårlig hjelp og behandling, brukeren skal selv ha innflytelse over dette. Dermed må de paternalistiske trekkene i yrkesutøvelsen nedtones, og sosialarbeiderens makt reduseres. Rønning og Solheim peker på nødvendigheten av empati som en motvekt mot ”en oppfatning om at fagpersoner vet best på bakgrunn av sin overlegne kunnskap” (1998: 30). Som vi så i underkapittel 3.2 er empatibegrepet sentralt i symbolsk interaksjonisme.

Jeg har i underkapittel 3.3.1 referert til Johnson (1993) som kaller forholdet saksbehandler-bruker i sosialtjenesten for mediativt, dvs. at staten bl.a. gjennom lovverket definerer brukerens behov og måten behovene skal dekkes på. Han sier dermed at det verken er sosialtjenesten/ sosialarbeideren, eller brukeren som definerer dette forholdet, men staten som en tredjepart. Nå er det også mulig å tenke seg at det eksisterer mellomformer av dette, der staten definerer de overordnede rammene, sosialarbeideren de konkrete behovene og tiltakene, basert på deltagelse fra brukeren. Jeg kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 8.3.

Enda ett element er etter min mening viktig når vi skal se på brukerperspektivet: kvaliteten på brukerens møte med sosialtjenesten. Solheim refererer ulike undersøkelser hun har gjort om ulike brukergrupper og deres møte med helse- og sosialsektoren. Hun skriver at:

(...) det har gjort inntrykk på meg å treffe så mange som har opplevd møtet med hjelpeapparatet som er til for å hjelpe, nedbrytende heller enn oppbyggjelig for deira sjølvkjensle og sjølvrespekt (Solheim 2001: 94).

Dette setter fokus på hvilke verdier og holdninger som er styrende i møtet mellom hjelperen og brukeren. ”Måten yrkesutøveren møter enkeltmennesker og grupper på er avgjørende for å kunne yte tjenester og hjelp”, skriver FO i sitt yrkesetiske dokument (FO 2002: 5).

Brukerperspektivet som en samlebetegnelse, kan vi da si inneholder fire elementer. Det første er å gjøre brukeren til en handlende aktør i eget liv. Fokus flyttes dermed fra ren hjelp og omsorg til også å stille krav til den som trenger hjelpen. Dette er i tråd med sosialtjenestelovens prinsipp om hjelp til selvhjelp, i motsetning til lært hjelpeløshet (Kokkin 1998: 67). Det andre dreier seg om i hvilken grad brukeren/brukerne selv får innflytelse over beslutninger som fattes, det som kalles brukermedvirkning/ beslutningsmyndighet. Det er ulike grader av beslutningsmyndighet som kan gis og blir gitt til brukeren. Det tredje er å utforme tjenestetilbudet både til den enkelte og grupper ut fra hva de selv ønsker. ”Det er nødvendig å lytte til brukeren/klientens beskrivelse av egne problemer og spørre etter forslag

til løsninger (FO 2002: 7). Til slutt, som et fjerde element, kommer det inn hvordan brukeren blir møtt av sosialtjenesten, hvilke holdninger de møter. I kortform dreier brukerperspektivet seg om å gjøre brukeren til aktør, gi brukeren medbestemmelse/ beslutningsmyndighet, utforme tjenestetilbudet i tråd med brukerens ønsker og kvaliteten på brukerens møte med sosialtjenesten.

4. Sosiallederjobben – som historisk og formell konstruksjon.

4.1. Innledning

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvordan jobben som sosialleder er historisk og formelt konstruert, og gjennom det besvare delspørsmål 1.

Sosiallederjobben kan historisk betraktes i lys av to løp. Det ene dreier seg om utviklingen av fattigvesenet eller fattigforsorgen i Norge, det andre om utviklingen av faget sosialt arbeid. Jeg starter kapittelet med en kort gjennomgang av historien til fattigforsorgen og sosialt arbeid. I andre del av kapittelet går jeg gjennom de viktigste formelle reguleringene som styrer sosialledernes adferd. Gjennomgangen i dette kapittelet skal gi en forståelse av sosiallederjobben og vise at det ligger historiske og formelle føringer på dagens sosiallederpraksis, og at disse styrer og regulerer jobben med ulik styrke.

4.2. Sosiallederjobben som historisk konstruksjon

I symbolsk interaksjonisme legges det vekt på, som det går fram i kapittel 3, at den ”objektive virkeligheten” er et historisk produkt, vokst fram over tid gjennom mange aktørers handlinger og beslutninger. Disse ”fikserte repeterende handlingsmønstrene”, eller objektiviseringen som Berger og Luckman (1992) kaller det, danner ”en realitet for andre enn de som inngår i relasjonen”, og blir det vi kaller for institusjoner. Sosialtjenesten og sosiallederjobben er slike institusjoner. Det eksisterer ikke noe litteratur om sosiallederen som historisk fenomen, men jeg prøver i dette kapittelet å synliggjøre hvordan sosiallederjobben har vokst fram på bakgrunn av den moderniserte fattigforsorgen og utviklingen av faget sosialt arbeid.

4.2.1. Fra fattigforsorg til sosialhjelp

”Bekjempelse av fattigdom og sosial ulikhet er den grunnleggende ideen og begrunnelsen for velferdsstaten” skriver Fafo i sin rapport om fattigdom (Fløtten, Dahl, Grønningsæter 2001: 3). De eldste sosialpolitiske reglene vi kjenner til er Gulatingsloven fra omkring 1100-tallet, som inneholdt regler om omsorg for de fattige Magnus Lagabøters Landslov fra 1274 inneholder kimen til legdsystemet:

Hver bonde skulle ha plikt til å huse og fø fattige som ble ført til gards, og senere føre dem til neste gard. Hvis den fattige døde p.g.a. dårlig stell, skulle bonden yte full bot til de etterlatte (Nagel 1991: 11).

Det ble på 1200 tallet opprettet institusjoner for fattige, mens gjennombruddet for fattigforsorgen, skriver Nagel:

(...) kom på 1700-tallet, da folketallet økte sterkt, samtidig som ressursfordelingen ble stadig skjevare. I tiden 1741-1790 lot den eneveldige kongemakten utferdige detaljerte forordninger om fattigvesenet for hvert av de fire norske stiftene (Nagel 1991: 11).

Organiseringen av fattigvesenet var slik at det øverste tilsynet lå hos stiftsdireksjonen, mens fattigforstandere og stodderfogder hadde det praktiske oppsynet med de fattige. I hvert prestegjeld ble det opprettet en fattigkommisjon med bl.a sognepresten og lensmannen (Nagel 1991: 11-12).

I 1837 ble det kommunale selvstyre formalisert gjennom formannskapslovene, og fattigloven av 1845, som gjaldt for hele landet, slo fast at fattigstellet skulle være kommunalt og en av to hovedpilarer i det kommunale selvstyret. Den andre var skolestellet. Utviklingen av fattigvesenet var ikke likt i hele landet, særlig bykommunene var aktive i å ta initiativ til ulike ordninger. Her var også velferdsproblemene størst. Anne-Lise Seip skriver i en artikkel at:

(...) en stor kommune som Kristiania hadde lønnede fattigfunksjonærer og foretok sosialundersøkelse av fattigforholdene i byen, utført av Eilert Sundt (Seip 1991: 26).

De store byene innførte ulike trygdeordninger, som førte til at antallet som var avhengig av fattigvesenet ble redusert.

I 1900 kom ny fattiglov. I § 1 i loven het det at ”enhver, som savner midler til livsopphold (...) tilståes fornøden bistand av det offentlige fattigvesen”. Likheten med formuleringene i dagens sosialtjenestelov er slående. I en artikkel om fattigvesenet i Oslo beskrives det hvordan en person som ønsket fattighjelp måtte gå fram:

Søknad om hjelp besto i personlig fremmøte på fattigforstanderens kontor, der man la fram de attester forstanderen ba om. Etter hvert ble det obligatorisk med skriftlig søknad på et spesielt skjema. Søknaden gikk gjennom tre instanser: tilsynsutvalget i kretsene, understøttelsesutvalget og fattigvesenets inspektør (Ibsen 1991: 132).

Kommunene vokste. I 1920 sysselsatte de halvparten av alle som var ansatt i offentlig sektor, og både inntekter og gjeld hadde steget. I perioden fram mot andre verdenskrig og i den ekspansive sosialpolitiske perioden etter denne, skjedde det en reduksjon av antallet som var avhengig av økonomisk hjelp. Det ble nå ”vedtatt en rekke lover som innebar økonomisk trygghet for en rekke grupper arbeidstakere ved ulykke, arbeidsløshet eller sykdom” (Kokkinn 1998: 48). Trygdesystemet ble gradvis utvidet og fanget opp stadig nye grupper.

I 1964 fikk vi en modernisering av lovgivningen ved at Lov om sosial omsorg avløste fattigloven fra 1900. Loven ble hilst velkommen, ”en merkedag i vår sosialpolitiske historie”,

uttalte for eksempel Werna Gerhardsen, formann i Sosialstyret i Oslo (Berg 1991: 142). Det var stor tro på at den nye loven ville virke mindre nedverdiggende for brukerne enn den gamle. Ved siden av mulighetene for økonomisk hjelp, la loven også opp til individuell sosial behandling, utført av utdannede sosialarbeidere. Den nye loven var en del av utviklingen av velferdsstaten, og:

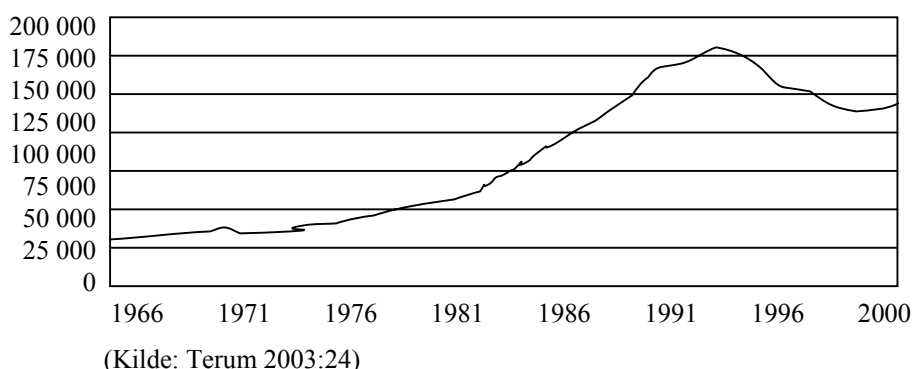
(...) det ble lenge tatt for gitt at bare den moderne sosialdemokratiske velferdsstaten modnet tilstrekkelig, ville problemer knytta til fattigdom og sosial nød bli borte så og si av seg selv (Fløtten, Dahl, Grønningsæter 2001: 3).

Trenden fra 1945 til 1965 var da også at ”antallet mottakere av fattig- og forsorgshjelp hadde gått jevnt nedover” (Terum 2003: 23), og forventningene var at dette ville fortsette. Men slik gikk det ikke. ”Det viste seg raskt at mange fortsatt hadde behov for økonomisk støtte for å overvinne en vanskelig livssituasjon” (Terum 2003: 23), og det ble liten tid til å drive ”individuelle sosial behandling”, slik den nye loven la opp til. I en artikkel skriver Berg at:

(...) bare fem-seks år etter at Lov om sosial omsorg var vedtatt, hadde tiljublingen snudd seg til skuffelse (...). I Oslo ble det klaget over at de ansatte var nedsyltet i rene kontortekniske beregninger, og ikke fikk tid til klientbehandling. Politikere og fagfolk i sosialomsorgen var frustrert (Berg 1991: 147).

Da Lov om sosiale tjenester, kom i 1994 var antallet fattige på sitt høyeste og de samlede utgiftene hadde sitt ”toppår” i 1995, med knapt 4,5 milliarder kroner. Etter det har utgiftene gått noe tilbake. Figuren under viser veksten i fattige (sosialhjelpstilfeller) fra 1966 fram til 2000.

Figur 4.1: Vekst i sosialhjelpstilfeller 1966-2000



Det er samtidig viktig å understreke at selv om sosialhjelpsutgiftene økte, så har hele tiden sosialhjelpen spilt ”en relativt marginal rolle i det totale offentlige stønadssystemet” (Terum 2003: 66), grunnet utbyggingen av trygdesystem.

I dag snakkes det ikke om absolutt, men i stedet om relativ fattigdom. Regjeringen skriver i stortingsmelding nr. 6 (2002-2003), tiltaksplan mot fattigdom, kapittel 3.1 at med fattigdom forstås personer som:

(...) har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemming mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. I tiltaksplanen legges til grunn lavinntekt, målt ved 50 prosent av medianinntekten, som varer i tre år som en hovedindikator på fattigdom (....)

Og videre:

Om lag 2,7 prosent av befolkningen hadde i 2000 en inntekt under halvparten av medianinntekten. Dette tilsvarer om lag 121 500 personer. Målt i treårsperioden 1997-1999 var det 2,3 prosent av befolkningen som hadde en samlet treårsinntekt under halvparten av medianinntekten. Dette tilsvarer omtrent 90.000 personer

FAFO beskriver i en rapport fire fattigdomsbegrep: inntektsfattigdom, boligfattigdom, forbruksfattigdom og subjektiv opplevd fattigdom (Fløtten, Dahl, Grønningsæter 2001:10-14), og jeg henviser til rapporten for nærmere omtale. Vi ser at fattigdomsbegrepet ikke lenger bare symboliserer én tilstand, men har et mer variert og nyansert innhold.

Sosialtjenesten er en del av fattigvesenets historie. En komparativ studie av sosialhjelpen i Sverige, Tyskland, Storbritannia og Norge viser at sosialhjelpen i Tyskland og Norge har flest fellestrekk med den gamle fattighjelpen (Stjernø i Terum 2003:65).

4.2.2. Historien om sosialt arbeid

Denne korte gjennomgangen av historien til sosialt arbeid bygger i hovedsak på ”Profesjonelt sosialt arbeid” av J. Kokkinn. Hun skriver:

Mennesker har bestandig lidd under sosial og økonomisk urettferdighet. Samfunnet har i forskjellige tidsaldere og kulturer utviklet ulike måter å takle sosiale lidelser på. Sosialt arbeid er en måte (Kokkinn 1998: 15).

Sosialt arbeid har utviklet seg i to ulike retninger helt fra det begynte å bli brukt som begrep mot slutten av 1800-tallet. Den ene retningen, i utgangspunktet knyttet opp til The American Social Science Association (AASA), utviklet seg i USA i begynnelsen av 1870-årene:

De ville utvikle viten/kunnskap om sosiale fenomener for å motvirke sosial urettferdighet og forbedre de underprivilegertes levekår. De var interessert i årsaksfaktorer på samfunnsplan og bekjempelsen av sosiale problemer (Kokkinn 1998: 24).

Den andre retningen The Charity Organization Society (COS) ”var mer interessert i å utvikle fruktbare arbeidsmåter/metoder for human og individuell behandling av de fattige” (Kokkinn 1998: 24). Verdiforankringen til de to organisasjonene var forskjellig, og hovedskillet gikk

mellom å se fattigdomsproblemer som feil ved enkeltindividet, versus vekt på strukturell forståelse. Begge bevegelsene var humanistisk orientert, men AASA hadde en materialistisk grunnholdning. Tankegangen i COS var at den fattige måtte bevise at de var ”verdte” å hjelpe, at de kunne nyttiggjøre seg hjelpen. Her var det et klart skille mellom de som var verdige og de som var uverdige til å få hjelp. Jane Adams som ledet AASA stod derimot for en fordomsfri holdning og gikk inn for kollektive tiltak. Definisjonen, eller forståelsen av fattigdom har betydning for metodene som velges: vekten på individuelle forklaringer fokuserer primært individuelle løsninger, strukturelle forklaringer primært kollektive.

Mary Richmond, en av lederne i COS, utviklet den diagnostiske skolen med vekt på sosial diagnose. Det sentrale her var å innhente opplysninger fra brukeren og legge disse til grunn for behandlingen. Innflytelsen fra psykiatrien og psykologien fikk etter hvert sterkt fotfeste i den teoretiske utviklingen av faget, noe som endret seg med nedgangstidene i verdensøkonomien i 1930-årenes USA. ”Krisen tydeliggjorde behovet for sosial reform og kollektive tiltak” (Kokkinn 1998: 44) og dermed ble gruppe- og lokalsamfunnsarbeid innført på lik linje med individuelt arbeid, både i feltet og ved de fleste utdanningsinstitusjoner (Kokkinn 1998: 44).

I mange år var sosialt arbeid utelukkende basert på frivillighet, det var ofte borgerlige og småborgerlige foregangskvinner som hadde tid og overskudd til å drive veldedighet. I 1920-årene startet de første profesjonelle utdanningene i USA og Europa, der arbeider- og kvinnebevegelsen var pådrivere. I Norge var det et politisk stridsspørsmål om arbeidet med fattige skulle utøves av utdannede, profesjonelle fagpersoner slik Arbeiderpartiet gikk inn for, eller om det kun var et spørsmål om å få menneskene med det rette hjertelaget, som var høyresidens standpunkt. ”Fram til 1950 skjedde tildelingen av forsorgshjelp i stor grad i form av ”ubetalt arbeid” utført av tillitsvalgte i kommunen” (Askjem 1996: 95). I 1939 ble det nedsatt en komite for å utrede spørsmålet om sosialarbeiderutdanning i Norge, og denne ble startet i 1950. I Norge ble utdanningen lagt til egne sosialskoler, mens det ellers i Europa var vanlig å knytte utdanningen til et universitet (Kokkinn 1998: 35), noe som fikk betydning for utdanningens status. Helt fram til det radikale opprøret på 70-tallet var undervisningen i Norge preget av individualisering og ”tendensen til å bruke psykologiske forklaringer på sosiale problemer”, men skriver Askjem videre, dette førte til en krise som gjorde at:

(...) det ble utviklet nye metoder i samfunnsarbeid, sosial administrasjon og planlegging for å motvirke samfunnsstrukturer som forårsaket materiell undertrykking og sosial nød (Askjem 1995: 99).

Kokkin (1998: 46) oppsummerer i sitt ”historiske tilbakeblikk frem til andre verdenskrig” at det hadde utviklet seg fire alternative framgangsmåter i sosialt arbeid:

- individualisert arbeid med enkeltpersoner og deres omgivelser.
- Gruppearbeid med mennesker med felles problemer eller interesser.
- Naboskaps-, grasrot- og reformarbeid.
- Sosial administrasjon og planlegging.

For å beskrive utviklingen etter andre verdenskrig bruker Kokkinn begrepene humaniserings- og politiseringstendenser i sosialt arbeid. I humaniseringsprosessen ble brukermedvirkning viktig, men fortsatt var arven fra psykososialt arbeid sterk. Tilhengerne

(...) vektla humanistiske verdier som menneskeverd, respekt og selvbestemmelse, men på grunn av sin opptatthet av egenskapsforklaringer viet de lite oppmerksomhet til solidaritets- eller kollektivtenkning (Kokkinn 1998: 50)

I 1950-årene ble det brudd med den tradisjonelle psykiatrien og fokus ble flyttet over mot ”det sosiale nettverket, den sosiale sammenhengen og systemene som vedkommende tilhører” (Kokkinn 1998: 51). En annen viktig utvikling som skjedde i Norge på slutten av 1950 og gjennom 1960-årene var utbyggingen av sosialkontortjenesten. Dette ble drivkraft til å konstruere en ny type sosialarbeider: saksbehandleren. Nå kom de juridiske aspektene i forgrunnen, og forutsigbarhet, likebehandling og rettssikkerhet ble bærende prinsipper. Denne måten å jobbe på kom i konflikt med ”social casework”-tradisjonen (en del av humaniseringstradisjonen), som vektla brukerens ”innsikt og personlig vekst over lengre tid” (Kokkinn 1998: 53), noe som var vanskelig å få til innenfor en sosialkontorramme. Kokkinn påpeker at ”den tradisjonelle vurderingen av klienter som ”verdige” eller ”uverdige” trengende” ble værende igjen på sosialkontoret.

Slutten av 1960-tallet og første halvdel av 1970-tallet var preget av bevisstgjøring og politisering. Det ble reist spørsmål om etablerte maktstrukturer og ”utøvelse av skjulte former for kontroll ble avdekket. Man gikk bort fra et individorientert til et radikalt og kritisk syn på sosialt arbeid” (Kokkinn 1998: 54). Strukturelle faktorer i samfunnet ble igjen hovedforklaringen, og det utviklet seg et helhetssyn på sosiale problemer, der forklaringene tok opp i seg de ulike nivåene: individ, gruppe og samfunn og vekselvirkningen mellom disse. Denne radikaleringen gjenspeilte seg også i utdanningen, for eksempel i den nye rammeplanen (utarbeidet 1984-87) for sosionomutdanningen:

Studentene skal utvikle kritisk tenkning med sikte på å vurdere samfunnsforhold som skaper og vedlikeholder sosiale problemer og forberede seg aktivt i å påvirke opinionen for å bedre svakstilte gruppers levekår (Kokkinn 1998: 61)

Kokkin påpeker at forskjellene mellom målsettingene for humaniseringstendensen og politiseringstendensen bunner i to forskjellige verdensanskuelser. I den politiserende springer protest og mål om endring ut av politisk bevissthet og målet er radikal endring av samfunnets maktstruktur. Den humanistiske springer ut av moralsk indignasjon, og man ønsker bl.a endring via samfunnsplanlegging (Kokkinn 1998: 62).

Kokkinn slår fast at vektleggingen av den politiske tilnærmingen i sosialt arbeid i dag er mye mindre enn for ti år siden, og spør:

(...) hvorfor samfunnskritiskhet har blitt mye mindre? Er dette uttrykk for en avmaktsfølelse eller for en mer diplomatisk og pragmatisk tilnærming til problemer på makronivå? Det kan være at det første fører til det andre, som kanskje blir det eneste fornuftige uttrykket for motmakt (Kokkinn 1998: 63).

Og videre:

Bare en brøkdel av arbeidet i feltet og undervisningen baserer seg imidlertid på en bevisst politisering av faget. Det er i liten grad lagt til rette for å skape idéfellesskap blant grupper av klienter og dyktiggjøre dem i forhold til politisk aktivitet og innflytelse (Kokkinn 1998: 65).

Kokkin advarer mot å miste solidariteten med de som trenger den og mener sosialarbeidere må holde et kritisk øye med og delta i samfunnsdebatten. Hun advarer mot at vi tilpasser oss ”arbeidsplassens, flertallets og makthavernes holdninger til klienter og hvordan tjenester skal ekspederes”, og er redd for at sosialarbeidere skal resignere (Kokkinn 1998: 72). Dette poenget som hun her skisserer er også ”fattigdomsforskeren” Ivar Brevik ved Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) inne på:

Sosionomene var den best kvalifiserte standen på 70- og 80- tallet! De var sterke, skarpt analyserende og handlende fagpersoner. Flotte var de! I dag lar denne standen seg misbruke av kommunene og er blitt gisler for politikerne (Fontene nr. 7-2001).

Kokkinn påpeker at skillet mellom humanisering av metoder og politisering av faget er en falsk tvedeling, faget har et todelt ansvar:

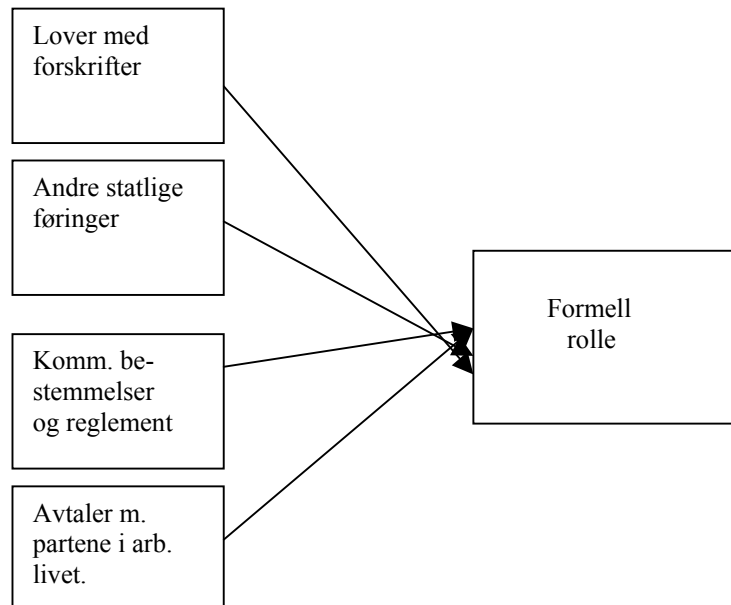
Som fagutviklere bør vi følge i våre formødres fotspor og reflektere over hvordan vi solidarisk kan samhandle med klienter som gruppe og være politiske aktører – mens vi fastholder fagets overordnede humanistiske prinsipper i metodiske spørsmål (Kokkinn 1998: 73).

4.3. Sosiallederjobben som formell konstruksjon

Normer og regler nedfelt i lovverk, forskrifter, avtaler osv. skal regulere vår adferd, og bidrar til å styre handlingsmønstre som er nødvendig for å opprettholde sosiale institusjoner. Disse

ulike reguleringene konstruerer den formelle rollen, og gir sosiallederjobben viktige kjennetegn. Reguleringene kan deles inn i fire hovedkategorier som vist i figur 4.2:

Figur 4.2: Oversikt over hovedkategoriene av formelle reguleringer som gir føringer for sosiallederjobben



4.3.1. Lover med forskrifter

Lovene nedenfor, unntatt sosialtjenesteloven, danner et generelt rammeverk for *all* kommunal virksomhet og legger generelle føringer på *alle* kommuneansatte:

- Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. av 17. des. 1976 (Arbeidsmiljøloven).
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. sept. 1992 (Kommuneloven).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. feb. 1967 (Forvaltningsloven).
- Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 (Offentlighetsloven)
- Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. des. 1991 (Sosialtjenesteloven).

Arbeidsmiljølovens målsetting er å ”sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger (...) trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon” (Arbeidsmiljøloven §1). Alle ansatte har ansvar for å få dette til, men arbeidsgiver, dvs. sosialleder i denne sammenhengen, har et særskilt ansvar.

Kommuneloven er en overordnet rammelov, som ikke sier noe konkret om kommunens oppgaver, da dette reguleres av ulike særlover som bl.a. sosialtjenesteloven. Loven pålegger kommunen å vedta en fireårig økonomiplan og et årsbudsjett i balanse, og har som formål:

(...) å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser (Kommuneloven §1).

De to neste lovene er viktige for brukerne av sosialtjenesten. Forvaltningsloven gir generelle bestemmelser om saksbehandlingen, og offentlighetsloven streker opp regelen om at ”forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller medhold av lov” (Offentlighetsloven §2). Sanksjonsmuligheter for begge lovene er klage til nærmeste overordnede organ (§28 i Forvaltningsloven og § 9 i Offentlighetsloven). I disse lovene ligger mange føringer for sosiallederne.

Sosialtjenesteloven danner rammen for stortingets oppdrag til kommunen, og sosiallederen må ut fra tildelt delegasjon sørge for at bestemmelsene i lovens kapittel 5 blir effektivt, målene nådd, oppgavene utført osv. Dette *sørge for* ansvaret er slått fast i stillingsannonsen, eventuell stillingsinstruks/ kontrakt og delegasjonsreglementet. Sosialtjenesteloven sier ingenting om organisering, ledelse, kvalifikasjonskrav etc. Hovedformålet ”er å sikre at den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold likevel har trygghet for et forsvarlig livsopphold (...)”, og har også det ”siktemål å gjøre søkeren selvhjulpent og etter hvert uavhengig av stønad” (Sosial- og helsedep. 2002: 11-12). Loven trekker opp rettigheter og kriterier for utmåling av, og vilkår for økonomisk sosialhjelp. Den forsterker også forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Sanksjonsmulighetene er klage til nærmeste overordnede organ (Fylkesmannen).

4.3.2. Andre statlige føringer

Overordnede nasjonale dokumenter som statsbudsjettet legger rammer for statens økonomiske overføringer til kommunene. Dette legger premisser for omfanget av den kommunale virksomheten, som blir konkretisert i kommunens årsbudsjett. Som det går fram av kapitlene 5-8 bidrar de økonomiske rammene til å styre aktiviteten til sosiallederen.

Modernisering av offentlig sektor har blitt et slagord for alle politiske partier og regjeringer de siste årene, og har nært slektskap med det som kalles ”New Public Management” (jfr. kapittel 5). Både Stoltenberg- og Bondevik II-regjeringen har uttrykt at det er et hovedsiktemål å få bedre tjenester med økt effektivitet, der brukerne er i sentrum (AAD/ KS 2001 og AAD 2002). Dette legger trykk på bestrebelsene for å få til økt effektivitet i kommunene, noe som får konsekvenser for sosiallederjobben.

Stortinget og Regjeringen tar med jevne mellomrom initiativ til å sette i verk ulike nasjonale satsninger som berører sosialtjenesten. Aktuelle eksempler er kompetanse-

utviklingsprogrammet ”Kunnskap og brubygging” (jfr. s. 2) som ble avsluttet i 2001, og Samordningsforsøkene som er i sin spede begynnelse. Samordningsforsøket skal bidra til bedre samordning mellom a-etat, trygdeetat og sosialtjenesten, med mål om å få flere ut i inntektsgivende arbeid. Det tredje eksempel er den såkalte fattigdomsmeldingen (Stm,meld. Nr. 6, 2002-2003), med oppgaver bl.a til sosialtjenesten.

4.3.3. Kommunale bestemmelser/beslutninger og reglement

Det er i denne gruppa vi finner de mest konkrete og sterke formelle føringene for sosiallederjobben. Det viktigste dokumentet er delegasjonsreglementet. Kommunestyret kan i følge kommuneloven delegerer ansvar og myndighet til rådmannen, som så igjen har mulighet til å delegerer videre utover i organisasjonen. En gjennomgang av delegasjonsreglementene gitt til sosiallederne i mine undersøkelseskommuner viser at dokumentene i form og oppbygging kan være ganske forskjellige, mens de i innhold er svært like Sosiallederne har fått delegert ansvar og myndighet først og fremst på tre områder:

- Budsjett og økonomiansvar.
- Personalansvar.
- Ansvar for kap. 5 i sosialtjenesteloven (fagansvaret).

Jeg kommer i kapittel 5-8 nærmere inn på hvilke muligheter og begrensninger delegasjonsreglementene gir sosiallederne.

Utlysningsteksten sier også noe om hvordan jobben som sosialleder er regulert, og er i utgangspunktet bindende for både arbeidstaker og arbeidsgiver. I tillegg til utlysningsteksten for de intervjuede sosiallederne, har jeg sett på utlysningsteksten i 32 stillingsannonser i fagbladene for FO (Embla og Fontene). Når det gjelder oppgaver/ansvarsområder er alle annonsene stort sett identiske og har med de samme tre områdene som går fram av delegasjonsreglementet, sitert over. Noen mindre kontor (under 10.000) har i tillegg med at sosialleder selv skal ha saksbehandling. Konklusjonen er at det gjennom utlysningsteksten gis et rimelig homogent bilde av hvilke oppgaver og ansvar sosiallederne skal ha.

Arbeidsavtaler, stillingsbeskrivelser og lederavtaler/kontrakter regulerer sosialledernes formelle rolle. Arbeidsavtalen, som alle ansatte i kommunen har, er kun en stadfestelse av arbeidsforholdet med punkter om hovedarbeidsoppgaver, lønnsforhold, prøvetid, oppsigelse, etc. Stillingsbeskrivelser, som jeg har for Kristin og Eva, utdyper oppgaver og ansvar for sosialleder og teksten kan deles inn i følgende temaområder: Målstyring/måloppnåelse,

administrasjon, kvalitetssikring, personalarbeid, økonomi/budsjett, samarbeid og forholdet til politiske organer.

Lederavtaler/kontrakter eksisterer kun i tre store kommuner, kommunene til Kristin, Sigurd og Britt. Disse er mer omfattende og forpliktende enn stillingsbeskrivelsene, og er undertegnet av rådmann/kommunalsjef og sosialleder. Avtalene jeg har, er koblet opp mot kommunens overordna verdier og ledelsesprinsipper. Formålet med kontrakten til Sigurd er formulert slik:

Kontrakten skal synliggjøre rammevilkår og krav til virksomhetsledere i forhold til god ledelse, samt være et virkemiddel for å sikre at politiske målsettinger og vedtak følges opp.

Kontraktene inneholder både generelle krav til alle lederne i kommunen og formulerer særskilte krav til den enkelte leder. I kontrakten til Kristin er det tatt inn at:

Avtalen skal ved individuell utforming og konkretisering av oppgavene, danne grunnlaget for vurdering og evaluering av hvordan lederoppgavene utføres.

Tilsvarende formulering er tatt inn i kontrakten til Sigurd. Kontraktene skal brukes i medarbeidersamtalen og den vurderingen som gjøres danner grunnlaget for lønnsfastsettelse. I Sigurd sin avtale er det også tatt inn at dersom ikke lederen:

(...) når de mål som er satt, eller ikke fyller rammevilkårene og/eller krav til lederne, skal dette drøftes med vedkommende med tanke på å finne andre relevante oppgaver i kommunen.

I denne kontrakten er altså sanksjonsmuligheter tatt med og skrevet under på av begge parter. Dette gir sterke reguleringer av atferden og føringer for jobben til sosialleder.

I tillegg til dette eksisterer det også en rekke andre kommunale bestemmelser som arbeidsreglement, tilsettingsregler, permisjonsreglement, retningslinjer for introduksjon av nyansatte etc. Bestemmelsene er gjerne konkretiseringer av mer overordnede formelle reguleringer, og dreier seg ofte om rettigheter og plikter for personalet, som en sosialleder med personalansvar må forholde seg til. For eksempel står det i retningslinjer for introduksjon av nyansatte i Evas kommune at ”det er den enkelte leder som er ansvarlig for at introduksjon blir foretatt og at den enkelte nyansatte blir tatt vel vare på”. Her styres sosialleders aktivitet konkret.

4.3.4. Avtaler mellom partene i arbeidslivet

De viktigste er hovedavtalen og hovedtariffavtalen. I tillegg kommer ulike lokale tilpasnings- og særavtaler, for eksempel avtale om godtgjøring for reisetid og regler for lokal

lønnspolitik. Hovedavtalen regulerer forhandlingsordningen, samarbeid, medbestemmelse, tillitsvalgtes rettigheter, permisjonsrettigheter osv. Den skal bl.a.:

(...) innenfor rammen av det lokalpolitiske demokrati bidra- gjennom godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse- til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor til beste for innbyggerne (Hovedavtalen, Del B, § 1-1 :16).

Forutsetningen for å nå målene er at arbeidstakere og arbeidsgivere betraktes som likeverdige parter. Hovedtariffavtalen omhandler bl.a tilsetting, oppsigelse/omplussing, ferie, lønn under sykdom, pensjonsforhold og generelle lønns og stillingsbestemmelser. Den inneholder også et sentralt og lokalt lønns- og stillingsregulativ. Som arbeidsgiverrepresentant må sosialleder forholde seg til disse bestemmelsene.

4.4. Oppsummering.

Sosiallederen jobber innenfor en lang tradisjon der det sentrale er bekjempelse og lindring av fattigdom og likheten mellom den tidligere fattigforsorgen og dagens sosialtjeneste er stor. Skillet ”verdig” og ”uverdig” trengende har hatt betydning for fattigforsorgen og har fortsatt innflytelse.

Utviklingen av faget har hele tiden gått langs to veier: den første forstår og definerer fattigdom og sosiale problemer ut fra et individualistisk og humanistisk perspektiv, den andre fra et strukturelt og politisk perspektiv. Om denne delingen fortsatt eksisterer, kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel 8. Konsekvensene av disse ulike forståelsene, er at den første fort går over i moralisme, mens den andre kan ende opp i ansvarsfritakelse, og definisjonene får dermed konsekvenser for hva sosiallederne gjør: de handler ut fra situasjonsdefinisjonen.

Lover, statlige føringer og de overordnede avtalene mellom partene i arbeidslivet gir relativt generelle føringer for sosiallederjobben, preget av bør- og kan-normer. De lokale bestemmelsene og avtalene, som kan variere noe fra kommune til kommune, er derimot mer konkrete og inneholder i større grad skal-reguleringer.

Alle sosiallederne befinner seg innenfor den samme historiske konteksten, og forholder seg i hovedsak til de samme formelle reguleringene, slik det kommer fram gjennom ulike lover og bestemmelser. Ut fra dette er det rimelig å forvente at sosiallederjobben som praksis er ganske lik. På den andre siden er det muligheter for forskjell innenfor det felles regelverket, slik at vi må kunne anta at sosiallederjobben likevel kan framstå som noe variert og uensartet. I hvilken grad og på hvilken måte jobben er preget av det ene og/eller det andre, er noe av det jeg skal bruke de neste kapitlene til å se nærmere på.

5. Organisering

5.1. Innledning

Som jeg viste i forrige kapittel, er kommunen og sosialtjenesten historisk dannet gjennom et utall av tidligere interaksjoner, de er resultatet av tidligere forhandlinger og beslutninger. Institusjoner som sosialtjenesten dannes og omdannes, opprettholdes og endres gjennom aktørers samhandling i hverdagen, og ulike institusjoner har kommet og gått (jfr. også kapittel 3.3.2.). Som vi har sett er dagens sosialtjeneste en videreføring av den kommunale fattighjelpen, og mange av fattighjelpens grunntrekk preger også dagens sosialhjelp (Terum 2002: 169). Men selv om det er mange likheter mellom fattighjelpen og sosialhjelpen, skjer det likevel stadig endringer i hvordan sosialtjenesten organiseres. De ti sosiallederne i denne undersøkelsen forteller alle om nylig gjennomførte eller pågående organisasjonsendringer. De deltar hele tiden i forhandlinger om, og må forholde seg til, endrede organisatoriske rammebetingelser. Undersøkelsen viser at både kommunens organisering generelt og sosialtjenestens organisering spesielt har betydning for hva som kjennetegner sosiallederjobben, både som praksis og refleksjon over denne. Som vi skal se definerer sosiallederne sin situasjon forskjellig ut fra ulikheter i de organisatoriske omgivelsene. Det er den administrative organiseringen jeg er opptatt av her, ikke den politiske, med unntak av klientutvalget.

Lov om sosiale tjenester (LOS) skal sikre brukernes behov og rettigheter, og brukerne er lite opptatt av hvordan tjenesten er organisert. Det viktigste er at oppgavene løses:

Sett fra et organisasjonsteoretisk synspunkt er hovedpoenget å velge en organisasjonsstruktur som er hensiktsmessig for organisasjonens oppgaver. For sosialkontoret vil valg av organisasjonsform kunne bestemmes av hvilke oppgaver som skal ivaretas av det enkelte sosialkontor (Thomassen 1995: 15).

For sosialtjenesten er hovedoppgaven å gi ”råd og yte hjelp til mennesker i vanskelige livssituasjoner, slik at de blir mest mulig selvhjulpne”. Dette skal gjøres gjennom ”råd/veiledning, økonomisk sosialhjelp, tjenester og generell forebygging” (Strateginotat for sosialavdelingen 2000-2006, Britts kommune). Organiseringen er et virkemiddel for å nå disse målene, men likevel har ofte organiseringen konsekvenser som skaper problemer med gjennomføringen av primærmålene. Britt gir en god beskrivelse av dette:

Jeg er veldig lei mange ganger av organisasjonskart og disse firkantene vi lager for å få til en arbeidsdeling, for det gjør at det alltid er mye vanskeligere å gå ut av den firkanten. Og det skal mye mer jobbing og møter til for at du kan stige ut og være med og tilby våre ressurser inn i andre avdelinger, hvis det er til det beste

for den vi betjener. Det er et område vi ikke er gode nok på i kommuneverden. Pengene blir fordelt på en avdeling og så holder vi beinfast på dem og klarer ikke å tenke hva som er til gagn for den personen det gjelder.

Organiseringen blir her en hindring for fleksibilitet og legitimerer en definisjon av situasjonen som går på at ”vi har fått vårt budsjett, så hold dere unna”. Britt mener dette fungerer dårlig i forhold til et perspektiv, eller en definisjon, som setter det beste for brukeren i fokus.

Kommunens organisering handler i følge Mintzberg (jfr. kapittel 3.3.1) først og fremst om arbeidsdeling og koordinering. Hvilken organisasjonsmodell kommunene velger for å møte disse grunnleggende utfordringene, er som vist i kapittel 4, ikke bestemt gjennom lovverket. I kommunene i min undersøkelse er det kravet om økt effektivitet/kostnadsbesparelser og organisasjonsmoter/trender som har betydning. Det er også gjerne sammenheng mellom disse forholdene, da det ofte er sterk tro på, og et uttalt mål, at en ny organisasjonsmodell som er ”inn i tiden” skal føre til økt effektivitet. I mitt materiale finner jeg to ulike hovedmodeller for kommunal organisering, en ”flat struktur-modell” og en ”etatsstruktur-modell”. NIBR (jfr. kapittel 3.3.3), skriver i sin rapport:

En rekke norske kommuner har eller er i ferd med å ”flate” ut den administrative styringsstrukturen. Samtidig etablerer de gjerne resultatenheter med omfattende delegert myndighet. At endringene er en ”motebølge” kan neppe avvises, men samtidig er det en kjensgjerning at økte krav fra innbyggerne og brukere, og ikke minst fra staten om en mer effektiv og rasjonell tjenesteproduksjon som er bedre tilpasset brukernes behov tvinger kommunene til å tenke nytt. En stram kommuneøkonomi skaper også et omstillingspress ((NIBR-rapport 2002:21: 6).

Thomassen beskriver en utvikling fra en generalist- til en spesialistmodell for organiseringen av sosialtjenesten. Hennes konklusjon er at begrunnelsene for omleggingene er ”tvetydige og uklare”, men at det både dreier seg om nødvendigheten av økt effektivitet og om moter/trender (Thomassen 1995: 22). Alle mine ti kommuner har en viss grad av spesialisering, men graden av spesialisering ser ut til å henge sammen med kommunens og dermed tjenestens størrelse.

Hvordan de ti kommunene er organisert, og hvordan de organiserer sine sosialtjenester kommer fram gjennom ulike dokumenter og ble utdypet i mine intervjuer. Jeg presenterer her først hvordan kommunene er organisert, før jeg beskriver hvordan sosiallederne i praksis forholder seg til og reflekterer rundt organiseringen. Jeg ser deretter på hvordan sosialtjenestene i undersøkelsen er organisert og følger opp med sosialledernes praksis og refleksjon rundt dette temaet. Jeg diskuterer i et eget underkapittel (5.6) hva slags organisasjon sosialtjenesten er, ut fra Mintzbergs konfigurasjoner. Både kommuneorganiseringen og organiseringen av sosialtjenesten vil ha konsekvenser for

sosiallederens utøvelse av jobben. Utføres jobben i kommuner med flat struktur annerledes enn i kommuner med etater, og hvordan gir Mintzbergs konfigurasjoner jobben kjennetegn? På hvilken måte skaper organiseringen av sosialtjenesten likheter og forskjeller i jobben? Kapittelet skal altså besvare delspørsmål 2.

5.2. Kommunenes organisering

Større frihet for kommunene til å bestemme hvordan de skal organisere og ordne sin tjenesteproduksjon, er et av satsningsområdene for modernisering, forenkling og effektivisering av offentlig sektor. Koblingen mellom effektivisering og organisering kommer fram i mange offentlige dokumenter. Et eksempel er Arbeid- og administrasjonsdepartementets (AAD) hefte "Fra ord til handling" (2002) der det sies at veien som velges for å få større formåls- og kostnadseffektivitet:

(...) går via desentralisering av ansvar og myndighet, økonomiske incitamenter og uavhengig kvalitetskontroll. Den gir et større mangfold av løsninger og med det mindre oversiktlige organisasjonskart, men til gjengjeld gir den bedre og billigere tjenester for innbyggerne (AAD 2002: 9).

Den måten å tenke på som kommer til uttrykk her, ligger tett opp til organisasjonstrenden som jeg i kapittel 3.3.2 kalte New Public Management (NPM), slik den bl.a. er beskrevet av Røvik (1998: 16) og Øgård (2000: 33). Etter at etatsmodellen har vært dominerende innenfor kommunal organisering i mange år, skjer det nå en endring mot flat struktur, og i rapporten til NIBR kommer det fram at ca. 30% av norske kommuner pr. oktober 2002 hadde innført denne nye modellen (NIBR-rapport 2002/21: 26). I mitt materiale er 6 av 10 kommuner organisert på denne måten, mens de øvrige fire har det som vanligvis kalles etatsmodell. Flat struktur og etatsstruktur er rendyrkede modeller, idealtyper i webersk forstand. Kommuner som beveger seg fra en etatsstruktur til flat struktur gjør dette i ulik grad og i ulik "mix" mellom gammelt og nytt. Flat struktur-kommuner vil derfor kunne inneholde "rester" av etatsstrukturen (NIBR:21: 23, 27), noe Øgård også gir uttrykk for: "det er sjelden at en enkelt organisasjon gjennomfører hele pakken av reformtiltak på en gang" (Øgård 2000: 29).

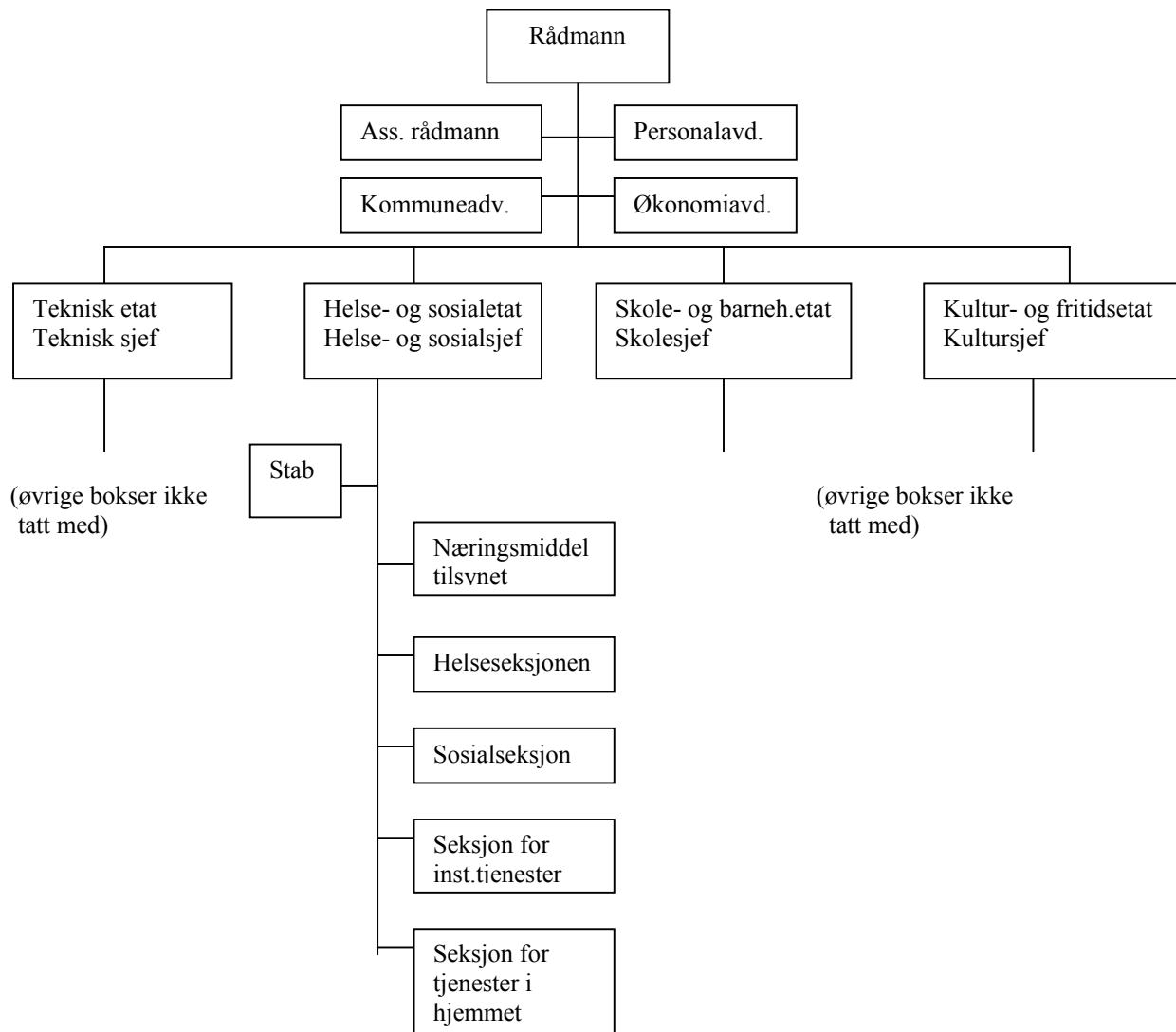
I tabell 2.1 går det fram at Jan (stor kommune) og Mette, Jørgen, og Eva (små kommuner) jobber i kommuner med etatsstruktur. Kommunene til Jørgen og Eva har nylig hatt en omorganisering som gjør at de kunne vært plassert i en kategori mellom etat og flat struktur, men for å gjøre framstillingen tydeligere ønsker jeg likevel bare å operere med to kategorier, og de har i sum flest likhetstrekk med etatsmodellen. Kristin, Tove, Britt og Sigurd (store kommuner) og Tea og Maje (små kommuner), jobber alle i flat struktur-kommuner.

5.2.1. Etatsmodellen

Kriteriene jeg har brukt for å klassifisere kommunene i denne kategorien er at de gjennom sine organisasjonskart, eventuelt i andre dokumenter og intervju viser at de har beholdt en form for etater og at de har mer enn to ledernivåer. I noen kommuner bruker de ikke betegnelsen etater, men for eksempel tjenesteområder, men hovedpoenget er at de har en struktur der de har organisatoriske enheter som samler nært beslektede fagområder.

Sosialleder har minst en leder mellom seg og rådmannen som han/hun rapporterer til, ofte kalt Helse- og sosialsjef. Organisasjonskartet under illustrerer hvordan en slik kommune kan være bygd opp:

Figur 5.1. Organisasjonskart for etatskommune (Jans kommune, noe forenklet av meg).



Kommunen har administrativt en rådmann på topp, ulike støttefunksjoner i stab og fire etater

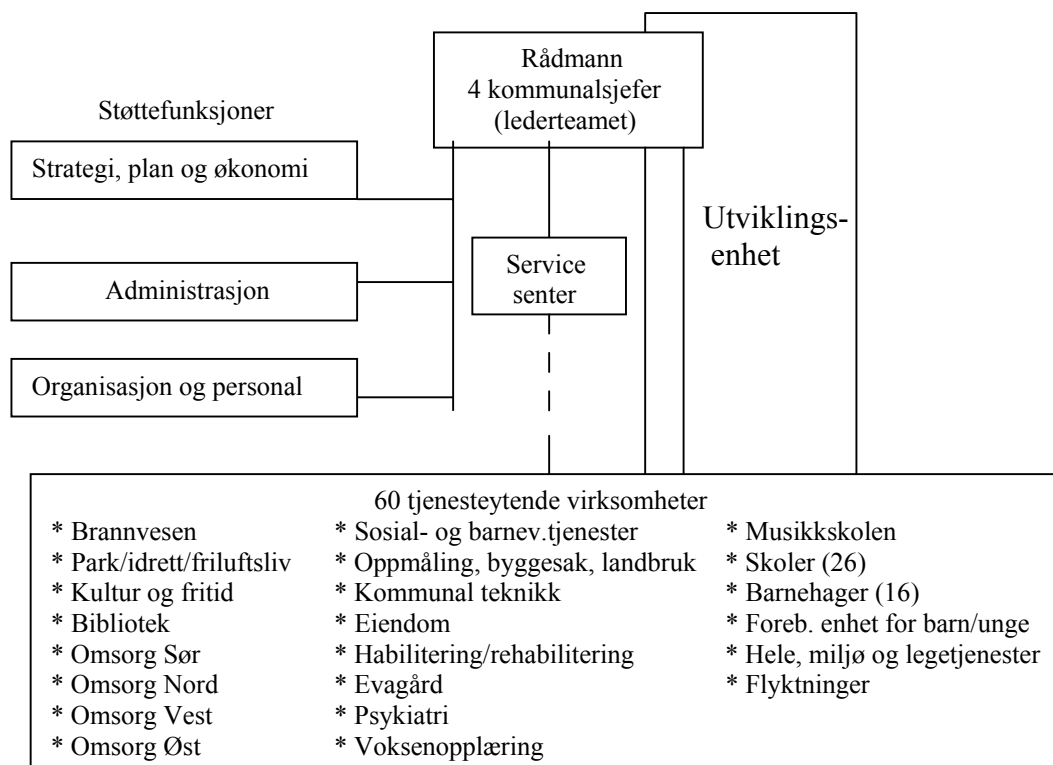
der tjenesteproduksjonen foregår.⁶ Hver etat ledes av etatssjefer direkte under rådmannen. Sosialtjenesten (her sosialseksjonen) er, som i denne kommunen, oftest en del av Helse- og sosialetaten og sosialleder er underlagt en Helse- og sosialsjef. Sosial- og barneverntjenesten er alltid i samme etat.

5.2.2. Flat struktur

Hovedessensen i omleggingen fra den mer klassiske etatsmodellen til flat struktur har vært å fjerne mellomledersjiktet og desentralisere myndigheten fra dette sjiktet til virksomhetslederne (NIBR-rapport 2002/21: 73).

Kriteriene jeg har brukt for å klassifisere kommunene i denne kategorien er at de har innført resultatenheter/virksomheter og at de ikke har mer enn to ledernivåer. Rapporteringen går her direkte fra enhets-/virksomhetsleder til rådmannen/rådmannsnivået, altså direkte fra sosialleder til rådmannen. I fem av seks kommuner er sosial- og barnevern egne adskilte resultatenheter. Organisasjonskartet under illustrerer en slik organisering:

Figur 5.2. Organisasjonskart for flat-struktur kommune (Toves kommune).



Som sitatet fra AAD foran også berørte, er dette organisasjonskartet litt mindre oversiktlig enn det under etatsmodellen, og det har et mindre hierarkisk preg. Rådmannen på topp, har

⁶ Rådmann, eller Administrasjonssjef, er en lovpålagt stilling, og eksisterer derfor i alle kommuner.

fire kommunalsjefer som fungerer med alle rådmannens fullmakter, og disse utgjør lederteamet. Her er ulike støttefunksjoner, og tjenestene er organisert som 60 selvstendige tjenesteytende virksomheter, ledet av en virksomhetsleder som rapporterer direkte til lederteamet. Dette er den eneste av flat struktur-kommunene som har sosial- og barneverntjenesten i samme resultatenhet. Som vi ser regnes hver skole, 26 i alt, og hver av de 16 barnehagene som egne tjenesteytende virksomheter.

Gjennomgangen av de to organisasjonsmodellene bekrefter at de har de samme utfordringene i det å fordele og koordinere arbeidet, noe som kommer tydeligere fram ut over i kapittelet. De fem konfigurasjonene til Mintzberg består av seks funksjoner som er til stede i enhver organisasjon, og jeg ser ikke at innføringen av flat struktur endrer dette. Det som er gjort er å redusere antall mellomledere og et forsøk på bl.a. å delegere mer ansvar ut i organisasjonen. Det er altså forholdet mellom noen av de seks funksjonene som er noe endret.

5.3. Kommunens organisering: betydning for praksis og refleksjon

Jeg har gjort en antagelse om at organiseringen gir sosiallederjobben ulike kjennetegn, og trukket et hovedskille mellom kommuner med flat struktur og de med etater. På den andre siden har jeg påpekt at institusjoner som sosialtjenesten konstrueres og rekonstrueres bl.a. gjennom aktive sosialledere. Hvordan og hvor store forskjellene i jobben er ut fra dette, skal jeg prøve å gi noen bilder av.

NIBR (NIBR-rapport 2002:21) beskriver i sin undersøkelse mye av det samme fenomenet som jeg studerer, men med to viktige unntak. Undersøkelsen hos NIBR er forskjellige typer kommunale ledere i ti ulike kommuner og de har hovedfokus på hvilke konsekvenser innføringen av flat struktur har hatt for disse lederne. De ser ikke på kjennetegn ved jobben til ledere både i flat struktur- og etatskommuner slik jeg gjør. Problemstillingene er forskjellige. I kapittel 6 i sin rapport beskriver de konsekvensene for resultatenhetslederne som tilsvarer de seks sosiallederne i flat struktur- kommunene. Deres måte å klassifisere sine funn på har jeg funnet nyttig også i min undersøkelse. Beskrivelsen nedenfor følger derfor et stykke på vei strukturen i deres rapport (kapittelet 6.5), og jeg sammenligner det de fant med mine funn. Jeg deler beskrivelsen av praksis og refleksjon opp i følgende aspekter: tid til sosialfag, mellomposisjonens dilemmaer, selvstendighet, koordinering og helhet, støttefunksjonene, sosialtjenestens synlighet.

Alle de seks sosiallederne i flat struktur-kommunene var også ledere da kommunen hadde etater, og de er i intervjuene aktive i å sammenligne med hvordan det var den gangen. De gjør interessante sammenligninger mellom måtene å organisere på. Sosiallederne som jobber i etater sier vesentlig mindre om betydningen av organiseringen for kjennetegn ved jobben, og har færre refleksjoner rundt dette. De er rett og slett mindre opptatt av spørsmålet og har heller ingen alternativ modell de sammenligner dagens organisering med. Omorganiseringen fra etatsmodell til flat struktur ser ut til å ha øket de intervjuedes refleksjoner rundt hvordan de er organisert og betydningen dette har for sosiallederjobben.

5.3.1. Tid til sosialfag

Mange av enhetslederne som har deltatt i undersøkelsen til NIBR ”syns de får for liten tid til sitt eget fag, det å holde seg faglig a jour – både for å utvikle seg selv og for å kunne løfte enheten faglig”(NIBR-rapport 2002:21: 83). Dette er synspunktene til ledere i kommuner med flat struktur, og det konkluderes med at den nye organiseringen fra etater har ført til ”mer administrasjon, mindre fag” (NIBR-rapport 2002:21: 82). Blir dette bekreftet i min undersøkelse? Er jobben til sosiallederne i flat struktur-kommunene mer preget av lederfaglige oppgaver enn sosialfaglige og er dette annerledes for lederne i etatskommunene? Tabell 5.2 viser hvor mye tid som brukes på det sosialfaglige kontra lederfaglige i etatskommunene og flat struktur-kommunene (for nærmere omtale viser jeg til kapittel 6):

Tabell 5.2: Fordeling av tidsbruk mellom sosialfaglige og lederfaglige oppgaver ut fra kommuneorganisering

Kommunetype	Kommune- størrelse	Sosialleder	Sosial faglig	Leder faglig
Etater	Stor	Jan	30	70
	Liten	Eva	30	70
	Liten	Mette	50	50
	Liten	Jørgen	10	90
Flat struktur	Liten	Maje	40	60
	Liten	Tea	50	50
	Stor	Kristin	20	80
	Stor	Sigurd	15	85
	Stor	Britt	15	85
	Stor	Tove	10	90

Av tabellen går det fram at de seks sosiallederne i flat struktur-kommunene vurderer at de bruker i gjennomsnitt 30 % til sosialfaglig arbeid, som er det samme gjennomsnittet som for sosiallederne i etatskommunene. Det som også kommer klart frem, og som er nærmere kommentert i kapittel 6, er at det er stor forskjell i tidsbruk på sosialfag mellom de i store,

kontra de i små tjenester, henholdsvis gjennomsnittlig 18 mot 36 %. I mine ti kommuner kan det derfor se ut som om størrelse har betydning for tidsbruk på det sosialfaglige (og dermed det lederfaglige), ikke organisasjonsmodell. Nå er det stor sprik i begge kommunetypene, med variasjoner fra 10 til 50 %, mens det i flat struktur-kommunene også er en markant forskjell mellom sosiallederne i små kontra store kommuner.

Flertallet av sosiallederne mener de får brukt for lite tid på sosialfaglige oppgaver, de bruker for mye tid på det lederfaglige og noen synes at de av det igjen, bruker for mye på administrasjon. Frustrasjonene uttrykkes likevel sterkest i intervjuene med sosiallederne i flat struktur-kommunene. Forklaringene kan være at lederne i flat struktur-kommunene tror de brukte mer tid til sosialfaget i sin ”gamle” etatskommune, enn de faktisk gjorde. Det kan og spille inn at det økte brukerfokuset særlig i disse kommunene, der mer ressurser skal gå til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse, øker frustrasjonen hvis dette ikke oppnås i praksis. Frustrasjonen til alle lederne er primært knyttet til to forhold: de trekkes bort fra driften av tjenesten og inn i andre lederoppgaver i kommunen og de bruker for mye tid på støttefunksjoner. Jeg kommer tilbake til dette i 5.4.2 og 5.4.5. Det ser ut til at NIBRs konklusjon om at flat struktur organisering fører til ”mer administrasjon, mindre fag”, får noe støtte i mitt materiale, men primært når det gjelder hvordan dette *oppleves* av disse sosiallederne.

5.3.2. Mellomposisjonens dilemmaer

”Mange av enhetslederne betrakter seg som en møteplass for en rekke forventninger som gjerne er kryssende og motstridende”, skriver NIBR om presset mellom krav fra rådmann og politikere på den ene siden og fra de ansatte og brukerne på den andre (NIBR-rapport 2002/21: 84). Den nye enhetslederen står mange ganger mellom ”barken og veden”, noe som av sosiallederne beskrives som ulike dilemmaer. NIBR skriver ikke eksplisitt at disse dilemmaene er større i kommuner med flat struktur enn med etatsstruktur, men implisitt ligger dette under, slik jeg tolker det. At ulike dilemma er et kjennetegn ved sosiallederjobben kommer fram i beskrivelser fra flere ledere. Spørsmålene blir i hvilken grad og på hvilken måte organiseringen fører til ulike former for dilemma, og er disse opplevelsene av krysspress større eller annerledes for sosiallederne i flat struktur- enn i etatskommunene, og hvordan håndterer lederne dette?

Jeg konsentrer meg her om dilemma som oppstår p.g.a. posisjon i organisasjonen mellom overordnet og underordnet. Det fins også andre typer dilemma, for eksempel etiske,

som jeg ikke berører. Tabell 5.3 viser hvilke dilemma de seks sosiallederne som uttalte seg om dette, ga uttrykk for:

Tabell 5.3. Type dilemma som kjennetegner jobben og som oppstår p.g.a. organiseringen

Kommunetype	Navn	Dilemma
Etatskommuner	Jørgen	Utvikle best mulig tjenestetilbud kontra forventninger om å ivareta økonomi, utredningsoppgaver etc.
	Eva	Først være saksbehandler og så bli leder på samme sted. Nå må du stille krav og ta opp ubehagelige spørsmål. Dilemma i seg selv, og forsterker andre.
Flat struktur-kommuner	Maje	Som for Eva: først være saksbehandler og så bli leder på samme sted. Dilemma mellom et stadig trangere budsjett og kravene fra de ansatte og brukerne.
	Tea	Kravene om alt hun må kunne (økonomi, personal, data) som ikke er sosialfag.
	Sigurd	Dilemmaet i bruken av tid mellom lederoppgaver og drifting av tjenesten. Det å jobbe for personalet oppover i systemet og kommunen nedover kan være vanskelig å forene. Må han velge, velger han å være talsmann oppover.
	Tove	Sterke innsparingskrav kontra ivaretagelse av personalet.

Jørgen gir en god beskrivelse av hvordan han opplever kravet om å holde budsjett og foreta innsparinger opp mot krav og forventninger fra både brukere og ansatte:

Min hovedoppgave slik jeg definerer den er at jeg skal bidra til å utvikle et best mulig tjenestetilbud til brukerne. Det er mitt faglige ståsted, og det kommer i konflikt med kommunens forventninger til meg om å ivareta økonomi, budsjett, utredningsoppgaver osv, osv. Det føler jeg veldig på.

Kravet om å delta i og ivareta generelle aktiviteter og lederoppgaver og det å utvikle og jobbe med sosialfaget og drifte sosialtjenesten, er et dilemma om hvordan sosiallederen skal bruke tiden (jfr. kapittel 5.3.1 og 6.2.2). Sosialledere i flat struktur-kommunene uttrykker dette og de opplever nok det sterkest fordi kravene om deltagelse på andre arenaer enn i sosialtjenesten er størst her. Det blir et "tilgjengelighetsproblem". NIBR beskriver det samme funnet hos sine mellomledere og sier at "tilgjengeligheten til enhetslederne kan bli et problem" (NIBR-rapport 2002/21: 84) i kommuner med flat struktur. Sigurd er opptatt av dette:

Nå har vi holdt på i nesten ett år og jeg var klar over at jeg ville få en relativt annerledes arbeidssituasjon enn det jeg hadde før. Jeg må si at den siste tida føler jeg en viss frustrasjon over å ikke helt strekke til på alle oppgavene. Sånn tradisjonen tro, så er vel jeg en type som mer liker å være på plass der hvor jeg hører hjemme, altså på egen arbeidsplass: med ansvaret for drifta, hvordan vi gjør ting, hvordan vi løser ting, hva vi skal ha fokus på osv. Det synes jeg er veldig interessant. Som du skjønner synes jeg at jeg har fått en litt annen dreining av det nå, og det plager meg litt fordi jeg synes ikke jeg fullt ut strekker til sånn som jeg ønsker innad i egen virksomhet. Det er såpass mye av meg sjøl som blir strukket andre veier og jeg skal høre til andre steder.

Disse ”andre veiene” er først og fremst deltagelse i mer generelle lederoppgaver og gjøremål i kommunen. Sigurd er også klar på (jfr. tabell 5.3) at han vil støtte sine medarbeidere hvis han må velge i en interessekonflikt, og de trenger ”en talsmann oppover, så får jeg kanskje få et spark på leggen” sier han.

Inntrykket er at disse sosiallederne er litt låst i hvordan de skal håndtere dilemmaene, de har få strategier å møte dem med, det blir litt passivt som om de er fanget i strukturene. Riktignok er standpunktet til Jørgen, slik det er for Sigurd: han skal først og fremst tjene brukerne og blir det konflikter, støtter han sine ansatte. Men inntrykket er likevel at dette primært er et bilde de vil ha av seg selv og presentere for andre, mer enn det er utslagsgivende for hvordan de handler i hverdagen. De som i praksis blir signifikante andre for Jørgen og for Sigurd, og som dermed i stor grad styrer deres adferd, er kommuneledelsen med sine krav og forventninger, og ikke brukere og medarbeidere.

Eva og Maje beskriver de spesielle problemene som oppstod da de gikk fra en vanlig ansatt posisjon i organisasjonen til å bli ledere samme sted. For seg selv og for de andre ansatte, var de definert som kollegaer, likemenn, dette var deres identitet. Både de og kollegene fikk problemer når situasjonen måtte defineres annerledes, de skulle nå ta inn over seg en ny identitet som ledere. Det oppstod vanskeligheter når de ble nødt til å stille krav og ha forventninger til kollegaer som tidligere var på samme nivå, slik Maje beskriver:

Det blir ekstra slitsomt når de før har vært mine kollegaer, altså det å bli sjef i egne rekker er ikke så lett. Jeg tror det er lettere hvis du kommer inn ny på en plass. Da blir det ikke ekkelt, det der mellommenneskelige: at nå har jeg en annen posisjon og må irettesette deg som jeg før snakka fortrolig med. Det blir jo unektelig en rar situasjon.

Dette fenomenet kan både betraktes som et dilemma i seg selv og som en forsterkning av problemene med å håndtere dilemmaene. Det er ingen tvil, som også NIBR konkluderer, at mange enhetsledere opplever å være i skjæringspunktet mellom ulike forventninger. Samtidig er dette ikke unikt for disse lederne, også ledere i ”mine” etatskommuner opplever slike dilemma. Inntrykket er likevel at sosiallederne i etatskommunene er noe mer ”beskyttet” ved at de har minst en leder mellom seg og rådmannsnivået, og på den måten ikke opplever ”trykket” ovenfra like sterkt. Jeg finner derimot ikke noen forskjell i opplevd dilemma for ledere fra store versus små kommuner.

5.3.3. Hvor selvstendig?

Det er et mål i flat struktur-kommunene at lederne skal ha stort ansvar og omfattende myndighet. NIBR konkluderer med ”at en har oppnådd en økt ansvarliggjøring og

myndiggjøring av lederne” i de ni kommunene de undersøkte. (NIBR-rapport 2002:21: 82). De peker bl.a. på at ”omfattende delegasjon har virket ansvarliggjørende på lederne” (NIBR-rapport 2002:21: 82). Alle sosiallederne i flat struktur-kommunene mener også at den nye organiseringen har ført til at de har fått større selvstendighet. Britt forteller:

Det er faktisk mye kjekkere å jobbe når du vet at du ikke trenger å springe til en annen å spørre: får jeg lov til det, får jeg lov til det. Er i hvert fall for meg veldig ok. Jeg spør om minst mulig. Jeg har aldri kontakt med rådmannen eller direktør på den vanlige drift, men kun på sånne ting som trenger flere avdelinger inn.

Mitt materiale gir likevel ikke grunnlag for å trekke den konklusjonen at det er vesentlige forskjeller mellom selvstendigheten til sosiallederne i de to kommunetypene.

Delegasjonsreglementene er svært like og sosiallederne beskriver sin selvstendighet i jobben tilnærmet likt. Konklusjonen er derfor at alle sosiallederne opplever å ha en jobb med stor grad av selvstendighet, der de har vide fullmakter og omfattende beslutningsmyndighet. Dette er et kjennetegn ved sosiallederjobben uansett kommunetype.

Forklaringene på denne likheten kan være flere. Det kan være en indikasjon på at det ikke er nødvendig å omorganisere til flat struktur for å få selvstendige sosialledere med stor beslutningsfullmakt. Det samme kan oppnås innenfor en etatsstruktur. Selvfølgelig kan omorganiseringen til flat struktur i en konkret kommune ha ført til mer selvstendighet, slik Britt gir uttrykk for, men det er ikke det samme som at dette ikke kunne vært gjennomført selv om kommunen fortsatt var en etatskommune. Sigurd har en litt annen refleksjon. Han sier at de i realiteten og på papiret har fått mye større selvstendighet, samtidig som dette ikke er hele bildet fordi:

(...) innenfor en del av de viktige tingene: økonomi og personal og sånne ting, så er vi fortsatt bundet veldig av at kommunen er en stor organisasjon, en stor enhet, og det skal gjøres likt i de forskjellige virksomhetene.

Maje er inne på det samme og peker på at målet med omorganiseringen er å få færrest mulig ledernivå, for å få mer ”selvstyrende” ledere. Men, sier hun, det kan du jo bare være inntil et visst punkt, for:

(...) selv om jeg klarer å jobbe og slite for å ha 700.000 igjen ved årets slutt, så kan jeg jo risikere at takka for det blir at jeg må gi det til pleie og omsorg som går med dundrende underskudd. Og sånn må det være, så man er bare selvrådende til et visst punkt.

Verken i flat struktur- eller etatskommunene er det i praksis åpnet for at et overskudd tilfaller virksomheten så lenge andre virksomheter i kommunen går med underskudd. I Kristins

kommune har de riktignok åpnet opp for at en virksomhet kan beholde, eller får en ”premie” på 100.000 kroner hvis den går med overskudd, men dette ser likevel ut til å være unntaket. I etatskommunene vil et eventuelt underskudd ofte ”dekkes” av etaten. I noen av flat struktur-kommunene derimot er det gitt klare signaler om at de må ta med seg eventuelle underskudd inn i neste år. Dette er også slått fast i lederkontraktene noen av disse lederne har inngått. Sånn sett er kanskje det økonomiske handlingsrommet mindre i disse enn i etatskommunene.

Sosiallederne definerer at de er i en situasjon med stor grad av selvstendighet og myndighet på det sosialfaglige området, mens denne selvstendigheten er langt mer begrenset på det som dreier seg om økonomi/personal. Om den selvstendigheten er så omfattende at det er grunnlag for entydig å konkludere med at sosiallederen jobber i et fagbyråkrati, vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.6.

5.3.4. Koordinering og helhet

Her berøres det ene av de to grunnleggende kravene Mintzberg setter opp, som enhver organisert menneskelig aktivitet må oppfylle for at arbeidet skal være effektivt, kravet om koordinering av oppdelte arbeidsoppgaver. Å være organisert i en etat betyr å ha en felles paraply over, eller felles organisatorisk ramme rundt oppgaver som er i slekt med og berører hverandre. Oppgavene kan være forankret i ulikt lovverk, men har likevel ofte stor indre sammenheng, slik som for eksempel sosialtjenesteloven har med både kommunehelsetjenesteloven og barneverntjenesteloven. Materielt og symbolsk uttrykkes dette bl.a. ved kontorfellesskap, felles budsjett og felles ledelse, vanligvis med en leder med faglig bakgrunn fra en av enhetene i etaten. Å være organisert som resultatenhet betyr at enheten eller virksomheten ”har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart ansvars- eller resultatområde” (NIBR-rapport 2002:21: 24). Her er beslektede fagområder *ikke* organisert som et fellesskap, under en felles overbygning med felles leder, felles budsjett etc. Hver skole, hver sone i hjemmehjelpen, sosialtjenesten, barnevernet etc. er alle hver sin avgrensede enhet.

”Flere av enhetslederne er opptatt av at ansvaret for å samarbeide på tvers er noe diffust i flat struktur-modellen. Før hadde etatslederne et slikt koordinerende ansvar” skriver NIBR i sin rapport (NIBR-rapport 2002:21: 85). Min undersøkelse bekrefter dette bildet. Jan forteller om en etatssjef som koordinerer tjenestene i etaten, og møte- og kontaktpunkter er lagt opp ut fra dette. Sosiallederen i flat struktur-kommunene har derimot ingen etat å støtte seg til. Hvem

de skal samarbeide og samordne med må de selv finne ut av, og selv organisere. Tove ser både fordeler og ulemper ved at det ”mangler” noen som har en formell koordineringsoppgave. Hvis de ber kommunalsjefene om å koordinere skyver de utfordringen tilbake og sier at:

(...) dette må dere finne ut av (...) På den annen siden er det jo noe ok i det, fordi vi blir veldig utfordret til ikke bare å tenke egen enhet, men tenke helhet.

Trykket på ansvaret hun og de andre enhetslederne har på å koordinere understrekes av at de fire kommunalsjefene i hennes kommune, ikke er kommunalsjefer for fagområder som nødvendigvis tematisk hører sammen, men er:

(...) bare kommunalsjef, ikke for noen ting (...) For det er også en del av den store utfordringen: nå skal man vekk med fagområdene, disse fagetatene og disse politiske utvalgene som var fagrettet (...) Så kommunalsjefene har mikset veldig seg i mellom hvem de følger opp. Min kommunalsjef, han har skoler, han har teknisk og han har kultur. Det er veldig miksing her, helt bevisst gjort.

Det er en gjennomgående oppfatning hos sosiallederne i flat struktur-kommunene at det har blitt tyngre å samordne tjenestetilbudet. Tove gir konkrete eksempler på samordningsproblemer. Hun har sittet i en prosjektgruppe som har sett på samordning av tjenester for særlig funksjonshemmede. Det er viktig å sikre de som trenger tjenester fra ulike enheter en helhetlig tjeneste, det må ikke bli et problem for brukeren at det nå er så mange enheter å forholde seg til, sier hun.

Sigurd mener den nye organiseringen har hatt en del positive effekter:

En hovedidé bak omorganiseringen var at kommunen skulle bli mer preget av lagånd, også i den forstand lagånd ovenfor andre virksomheter og kommunen generelt. Og jeg syns det er en mye større del av det enn før, fordi vi er i fellesskap med andre virksomheter: lederutviklingsprogram, nettverk og de forskjellige møtene på tvers av virksomhetene. Før var vi mye mer sosialavdelingen som bestod av barnevern, russeksjonen, sosialsenteret. Da var vi mye mer samla innenfor avdelingen.

Sigurd beskriver her hvordan den flate strukturen ”åpner” opp etaten mot andre. Denne organiseringen ser dermed ut til å fremme eller tvinge fram koordinering og helhetstenkning i ledergruppa på tvers av gamle skiller, samtidig som den skaper et ”koordineringsvakuum”. Sigurd er også innom et annet poeng: lederne for resultatområdene får mer like krav og likt ansvar, og felles lederopplæring. De kan på denne måten bli mer preget av ”kommunal lagånd” enn lederne i etatskommunene. Konsekvensen på sikt kan bli mer like ledere med mindre sosialfaglig forankring.

Ikke alle mener at den nye organiseringen har ført til mer helhetstenkning i ledersjiktet, Maje mener tvert i mot:

Det har vært veldig viktig politikk for kommunen, å være helhetstenkende og at folk (brukerne, min anm.) skal slippe å gå en kanossagang, at de får ordne ting og så blir vi etterpå enige om hvem som skal betale. Når vi blir mange områdeledere, så kommer alle til å sitte mye mer sånn (gjør en bevegelse som om hun verner om sine ting, min anm.) (...) enn hvis du har en overordna leder som kan fordele og som sier sånn blir det: for eksempel fysioterapien må ha en vakans. Jeg tror at man i mindre grad får til den der helhetstenkningen, å gi til andre (...)

Dette er noe av det samme problemet som Britt pekte på i sitatet i på side 51. Maje mener organiseringen fører til at flere mindre resultatenheter sloss seg i mellom.

I etatskommunene eksisterer det formelle og uformelle ledernetverk der lederne har tett kontakt med andre ledere på tilgrensende fagområder, alle samlet i en og samme etat. De har på denne måten mye ansiktskontakt med signifikante andre, og kan "hente" sin selvoppfatning ved hyppig omgang med "likesinnede" i ulike referanse- og primærgrupper. I flat struktur-kommunene er som jeg har vist, veien lengre og det krever mer organisering for å få til slik kontakt og for å få til gode nettverk. Ledere som ikke har det, som for eksempel Maje, opplever det som frustrerende at hun i den nye organisasjonen kun har assisterende rådmann og rådmannen å forholde seg til. Hun savner et ledernetverk, spesielt i sosial-, men også i lederfaglige spørsmål. Det vanskeligste med å være mellomleder i en flat struktur-kommune synes hun, er å ikke ha noen nære diskusjonspartnere, noen å støtte seg til. Dette peker også NIBR på i sin rapport, det er et savn etter "(...) faglig støtte sentralt for å kunne mestre de faglige utfordringene knyttet til virksomheten (...). De små resultatenhetene synes å slite mer enn de store" (NIBR-rapport 2002:21: 86). Det siste er også i tråd med mine funn, slik Maje i en liten kommune, er et eksempel på. Jeg skal gi noen eksempler på hva et par kommuner og ledere har gjort for å møte dette behovet. Tove sier:

Det vi skal starte nå er bl.a. et samarbeidsfora hvor leder av psykiatrienheten, av helsemiljø, forebyggende enhet for barn og unge, oss og omsorg vil delta. Dette er den tidligere helse og sosialetaten. Vi ser at vi har mye felles. Vi har behov for å drøfte saker som berører oss alle.

I hennes kommune opprettes det altså et nettverk av lederne av de gamle avdelingene som tidligere var innenfor samme etat. Opprettelsen av autonome resultatenheter fører til at sosiallederen mister tidligere viktige samarbeidspartnere som det fortsatt er ønskelig og nødvendig å ha kontakt med. Slike nettverksgrupper, eller referansegrupper kan og ses på som en måte for den enkelte til ikke helt å "forsvinne" som sosialfaglig person. Thompson og McHugh nevner flere slike strategier ansatte har for å bevare sin identitet på en arbeidsplass

de oppfatter truer denne (2000: 334). De nye nettverkene opprettes både formelt som hos Tove og uformelt og spontant slik Sigurd beskriver om sin deltagelse i to ledernetttverk:

Det ene er tvunget, det andre er frivillig (...). For å klargjøre det: i omorganiseringen vår har alle virksomhetene her blitt tvunget inn i et nettverk som er på 7 personer, tverrfaglig for å si det sånn. Det er vi bare putta inn i, så det må vi følge opp. Samtidig så har vi som har vært i et nettverk sammen med sosialsjefen, altså den gamle sosialavdelingen, som bestod av bolig tjenesten, sosial vakt tjeneste, barnevern, tiltakstjenesten, de som jobber med rus og sosialsenteret, ønsket å fortsette. Så nå er vi et faglig nettverk på 6 personer som faktisk møtes oftere enn det tvungne ledernetttverket. Vi syns det er viktig fordi vi håndterer det samme publikummet og det er viktig også i forbindelse med personal, lønn og en del sånt.

Bestrebelser for å få til koordinering og samordning av beslektede tjenester kjennetegner i større grad jobben som sosialleder i flat struktur-kommunene enn i etatskommunene. Lederne her lever i et slags ”koordineringsvakuum” som ikke eksisterer i etatskommunene. Det ene av Mintzbergs grunnleggende krav til en effektiv organisasjon ser dermed ikke ut til å være løst tilfredsstillende i disse kommunene. Noen uttalelser kan tyde på at den nye måten å organisere på åpner for mer helhetstenkning, at sosiallederen tvinges til å løfte blikket mer på hele kommunen og ikke lenger være ensidig opptatt av egen etat. Dette er også kommuneledelsens uttalte målsetting. Men det er også uttalelser i motsatt retning: når det innføres resultatenheter sloss de i større grad seg i mellom, særlig om de knappe ressursene. I etatskommunene er jobben kjennetegnet ved at det eksisterer ledernetttverk i hovedsak innenfor etaten, ofte opprettet og drevet fram av en etatssjef. Ledernetttverkene i flat struktur-kommunene består ofte av ledere fra helt ulike fagområder, og det er enhetslederne selv som må ta ansvar for å opprette nettverk med ledere fra beslektede fagområder.

5.3.5. Hvor ble støttefunksjonene av?

Med støttefunksjoner menes ”de enheter eller funksjoner som skal gi intern service eller støtte til linjeorganisasjonen, men som selv ikke inngår i linjeorganisasjonen” (NIBR-rapport 2003:21: 25) Det dreier seg om IT, personal, økonomi og lignende. Dette er en av de fem nødvendige funksjonene i Mintzberg konfigurasjoner, selv om NIBR nok her slår sammen det Mintzberg har kalt teknostrukturen og støttestaben, og i beskrivelsen nedenfor vil nok dette gå litt over i hverandre. I etatskommunen er det gjerne støttefunksjoner innen etaten som tar seg av slike oppgaver, og sosiallederne er stort sett godt fornøyd med hvordan dette fungerer. I flat struktur-kommunene må sosiallederen selv håndtere det meste av det de ulike støttefunksjonene tidligere tok seg av, som ansettelse, lønnsforhandlinger, arkivtjenester, budsjettet etc. De har ingen, eller bare svært begrensede støttende ressurser å trekke på. Dette

gjelder også der de har støttefunksjoner samlet i stab hos rådmannen. Igjen er mine funn i overensstemmelse med det NIBR skriver i sin rapport: enhetslederne savner ”mer merkantil støtte lokalt for å kunne håndtere og fordele de administrative oppgavene på en bedre måte” (NIBR-rapport 2003:21: 86) Særlig er problemet stort i de små resultatenhetene. Både Maje og Tea gir sterkt uttrykk for frustrasjonen omkring dette. Tea mener:

Det viktigste arbeidet her er jo det sosialfaglige, men organisasjonen forventer at jeg skal gjøre alle de andre tingene også på en 100% god måte. Ta for eksempel personalbiten: det heter enhet for personal og kompetanse, men de kan bare være veiledere, selve saken må en ta selv (...) Det er en kamp vi har gående for å få merkantil, for eksempel for å ta seg av alt med arkivet. Jeg har ingen arkiv-utdannelse, men en ting er klientarkiv, for vi vet jo sånn noenlunde åssen det skal være, men når du begynner å snakke om B-arkiv og fjern-arkiv og fag-arkiv, så må en bare melde pass, men likevel så har jeg ikke noen som kan hjelpe meg med det.

Hun mener de på denne måten har blitt mindre effektive. Men også de store flat struktur-kommunene sliter med dette. Krisitn forteller at ”(...) i og med at vi hadde en etatsstruktur og et system for ivaretagelse av administrasjon, så er dette nå litt strødd utover og litt utydelig på noen områder”. Konklusjonen er som i NIBR-undersøkelsen at problemene rundt mangelfulle støttefunksjoner kjennetegner jobben som sosialleder særlig i de små, men også i de store flat struktur-kommunene.

5.3.6. Sosialtjenesten mer synlig

Flere sosialledere mener innføringen av flat struktur har gjort sosialtjenesten mer synlig i kommunen, og at dette har positive konsekvenser særlig i budsjettsammenheng. NIBR fant det samme i sin undersøkelse: ”Barnehager, skoler, sykehjem og sosialkontor blir synliggjort og fokusert på en helt annen måte enn i den tradisjonelle etatsmodellen” (NIBR-rapport 2003:21: 86). Eva sier det var en fordel å bli kvitt omsorgssektoren:

Nå er omsorg vekk, og det er en stor tung etat med mye ressurser. De hører veldig tett opp til politikerne. Det har med senger, aldershjem, dobbeltrom og alt det der å gjøre. Når vi satt og konkurrerte med de og skulle si barnevern, sosialklienter og sånn, var det komplisert. Organiseringen håper jeg kanskje gjør at vi kan ha blitt litt tydeligere, i forhold til det å fordele ressurser.

Britt gir også uttrykk for at i prioriteringskampen har skoler og omsorg tidligere blitt vinnerne:

Så sanne små virksomheter som mine de blir ikke tilgodesett (...) Men det har hjulpet litt å bli egen resultatenhet. I den gamle modellen ble barnevern og sosial skjult i omsorg som var svær, så det kom aldri fram hvor dårlig det stod til i våre to virksomheter. Det kommer veldig tydelig fram nå.

5.4. Sosialtjenestens organisering

Åse Thomassen gjennomførte i 1992 en intervjuundersøkelse som omfattet 43 sosialkontor i kommuner med mer enn 5000 innbyggere på Østlandet. ”Studien hadde som utgangspunkt de omfattende organisasjonsendringene som fant sted ved sosialkontorene før prosjektet startet i august 1991 ” (Thomassen 1995: 9), og det var i hovedsak sosialsjefer som ble intervjuet.⁷

Det var konsekvensene for sosialkontorets tjenestetilbud ved endringer i organisasjonsstruktur og nye yrkesroller som var i fokus. I undersøkelsen beskriver hun utviklingen slik:

Sosialkontorene hadde relativt enkle organisasjonsformer fra lov om sosial omsorg trådte i kraft i 1964 til midten av 1980-tallet (....) Sosialkontorene var organisert etter en generalistmodell (....) Dette er en organisasjonsmodell som forutsetter at kontorets ansatte kan noe om alt og kan håndtere alle aspekter ved klientenes problemer (Thomassen 1995: 12).

Og videre:

Sosialkontorene har gjennomgått en rask og omfattende utvikling siden 1986. På få år er sosialkontorene blitt sammensatte og komplekse organisasjoner (Thomassen 1995: 8).

Bakgrunnen for dette, sier Thomassen, er presset sosialkontoret ble utsatt for fra midten av 1980-tallet med økt klienttilstrømning og stadige signaler om innsparinger. Det organisatoriske svaret var som regel økt spesialisering, og en del av sosialsjefene Thomassen intervjuet begrunnet utviklingen med ”behovet for økt kompetanse, bedre tjenestetilbud, effektivitet og service” (Thomassen 1995: 22). Spesialiseringen har fortsatt etter dette og blitt enda tydeligere med innføring av flat struktur der for eksempel barnevern og sosialtjenesten i fem av seks flat struktur-kommuner har blitt egne resultatenheter.

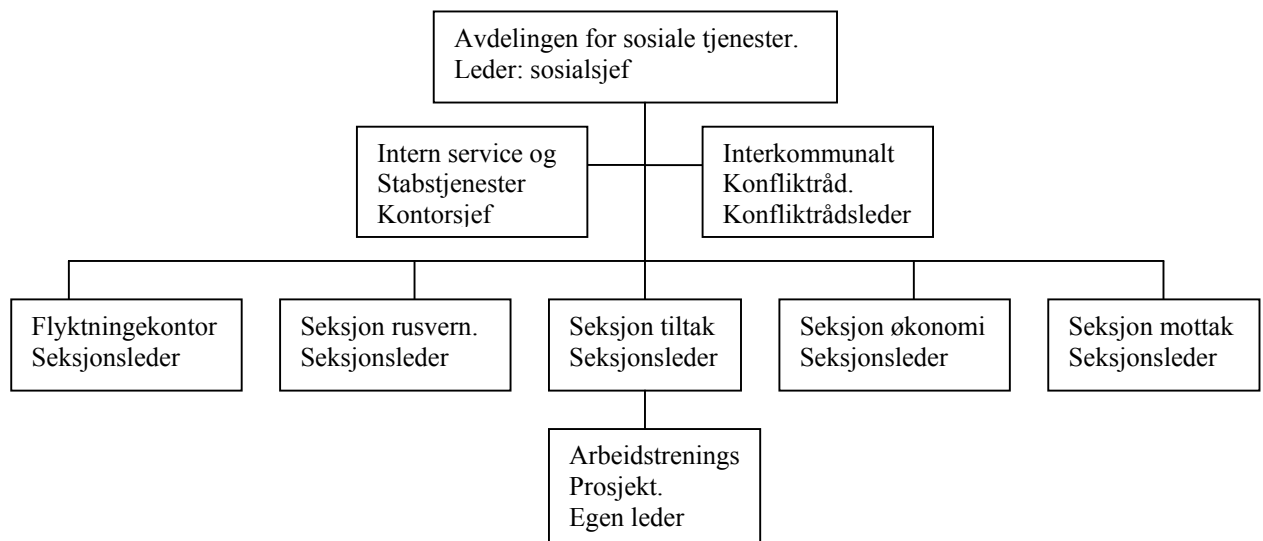
I Thomassens undersøkelse var ingen sosialkontor fortsatt organisert etter en generalistmodell, med unntak av ni kontorer. De hadde alle ”spesialisert deler av eller hele sosialkontorets organisasjon, enten i form av spesialiserte stillinger eller i form av teamorganisering” (Thomassen 1995: 45). I min undersøkelse har også alle kommunene en eller annen form for spesialisering, men måten dette er gjort på, og graden, er forskjellig. Organisatorisk kommer spesialiseringen til uttrykk som differensiering av arbeidsoppgavene på stillinger, team, avdelinger og organisasjoner (Thomassen 1995: 18), og jeg finner en klar sammenheng mellom graden og typen av spesialisering og tjenestens størrelse, et fenomen Thomassen i liten grad berører.

⁷ Prosjektet var en del av Sosialdepartementets utviklingsprogram for sosialkontortjenesten i perioden 1991-93.

Spesialiseringen i de små tjenestene er ikke veldig omfattende og knyttet til enkeltstillinger. Flere av sosiallederne her forteller at hos dem gjør ”alle medarbeiderne alt”, samtidig som den enkelte saksbehandler kan ha noe spesialisering på områder som rus/psykiatri/flyktninger osv. Saksbehandlerne tar i mot nye klienter, skriver vedtak og følger opp klienter, her er det ingen lederledd mellom sosialleder og den enkelte saksbehandler.

I de store tjenestene i min undersøkelse har spesialiseringen fått et mer strukturelt uttrykk ved at det er opprettet egne team og avdelinger, noen ganger egne organisasjoner for å ta seg av spesielle fagområder/ brukergrupper. Nedenfor har jeg tatt med ett eksempel:

Figur 5.3: Sosialtjenestens organisering i stor kommune (Britts kommune)

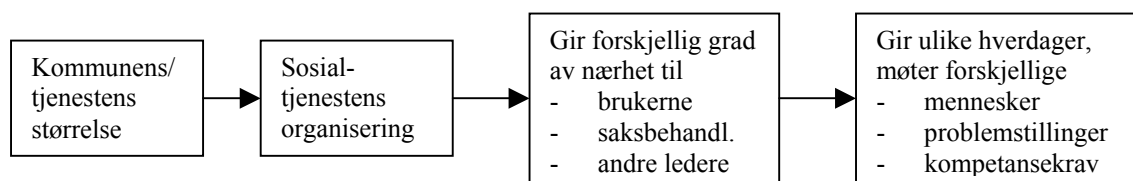


Alle de store tjenestene har som i eksempelet over, mottak, økonomi, tiltak/oppfølging som egne team/enheter. En kommune har i tillegg en arbeids- og aktivitetsavdeling og i et par kommuner er også flyktninge- og rusområdet organisert som egne avdelinger i sosialtjenesten. I Britts kommune er det et arbeidstreningstiltak som kan betraktes som en egen organisasjon med egen leder, selv om tiltaket er en del av sosialtjenesten og underlagt sosialleders overordnede styring. I de store tjenestene er det, som vi ser av eksempelet, et ledersjikt mellom sosialleder og saksbehandler. Dette kan være gruppeledere, seksjonsledere osv.

5.5. Sosialtjenestens organisering: betydning for praksis og refleksjon

Hvilke kjennetegn gir organiseringen jobben som sosialleder? Sammenhengen mellom sosialtjenestens organisering og kjennetegn i jobben kan illustreres slik:

Figur 5.4. Sammenheng mellom sosialtjenestens organisering og kjennetegn i jobben.



Som vi har sett bestemmer kommunens og dermed sosialtjenestens størrelse i hovedsak hvordan tjenesten er organisert, der det viktigste skillet går mellom graden av og formen for spesialisering. Dette fører til at sosiallederne har hovedtyngden av kontakt med forskjellige grupper av ansatte og brukere, som i sin tur igjen fører til to ulike hverdager, der mennesker og problemstillinger er forskjellige (jfr. kapittel 6). Bildet som trer fram kan tegnes slik:

Tabell 5.3. Graden av kontakt sosiallederne har med ulike aktører ut fra tjenestens størrelse.

Tj. størrelse Kontakt med	Ledere i store tjenester	Ledere i små tjenester
Brukerne	Svært sjelden egen direkte kontakt	Hyppig egen direkte kontakt
Saksbehandlere	Sporadisk kontakt	Daglig/hyppig kontakt
Mellomledere	Daglig kontakt	Har ikke mellomledere

Den direkte kontakten med brukerne er liten for dem som leder store tjenester (jfr. kapittel 8). Informasjon om brukeren og brukernes situasjon er derfor så godt som aldri, eller bare unntaksvis, i første hånd. Dette er annerledes for lederne i de små tjenestene. Maje for eksempel beskriver hvordan hun hele tiden jobber med klientsaker og kvelden før intervjuet hadde hun vært på hjemmebesøk etter full dag på jobben. Mette, også i en liten kommune, har direkte kontakt med en heroinmisbruker som nettopp har hatt et selvmordsforsøk og hun står ovenfor utfordringen med å få til en akutt plassering. Britt fra en stor kommune derimot, involveres ikke i en slik problemstilling, men kan få informasjon om den. På bakgrunn av bl.a. denne informasjonen kan hun for eksempel fremme forslag til rusplan for kommunen. Alle lederne i de små tjenestene forteller om brukerkontakt både på dag- og kveldstid, mens ingen av lederne i de store beskriver lignende historier. Lederne i de små tjenestene er både bakkebyråkrater og ledere. Dette vil prege hvordan de tenker på seg selv i jobben, hvilke ”merkelapper” de bruker for å karakterisere seg selv og hvordan de selv oppfatter at de blir oppfattet av andre, m.a.o. hvilken identitetsoppfatning de har. For lederne i de store tjenestene er jobben som bakkebyråkrater helt borte. De daglige problemstillingene rundt brukerne er

relativt fjerne/distanserte og ofte på et relativt abstrakt nivå. I dette perspektivet blir virkeligheten ganske forskjellig, de vil definere sosiallederjobben ulikt, selv om temaene mye er de samme.

Det er ikke bare informasjonen om brukerne og deres situasjon som er i andre hånd for sosiallederne i de store tjenestene, det samme gjelder kontakten med og informasjonen om saksbehandlerne. Kristin svarer nei på spørsmålet om hun har mye kontakt med fotfolket i organisasjonen:

Jeg har ikke det, ikke på fagdiskusjoner. De har faglige diskusjoner i sine fora og med sin veileder, enten det er gruppelederen eller den som i seksjonen har ansvar for akkurat det de holder på med. Stort sett er det den seksjonsansvarlige som er hos meg og administrasjonskonsulenten. Men jeg har jo kontor ved siden av røykebalkongen sånn at det er ikke det at jeg ikke kommuniserer med fotfolket, og fra tid til annen så er de jo utfordret til å ta seg av spesielle ting og da hender det at de bare står der i døra og spør om vi kan snakke litt (....)

Kristin har noe kontakt med ”fotfolket”, saksbehandlerne, men denne er ikke veldig omfattende og framstilles som noe tilfeldig. I de store tjenestene der det alltid er ledere mellom saksbehandlerne og sosialleder er hovedtyngden av kontakt, som hos Kristin, med underordnede mellomledere (seksjonsansvarlige) og eventuelt administrativt personale. I de små derimot, er kontakten til saksbehandlerne tett og hyppig.

5.6. Fagbyråkrati eller hva?

Jeg har flere steder i beskrivelsene i dette kapittelet referert til Mintzbergs konfigurasjonsteori. Jeg ønsker å avslutte kapittelet med en kortfattet, men noe mer samlet diskusjon omkring sosialtjenesten og Mintzbergs ulike konfigurasjoner. Jeg stilte allerede i kapittel 3.3.1 spørsmålet om hva slags konfigurasjon sosialtjenesten er, og pekte på at det umiddelbart er lett å se likhetstrekk mellom sosialtjenesten og fagbyråkratiet til Mintzberg. Jeg vil nå prøve å besvare dette spørsmålet ved å bruke datamateriale fra flere av kapitlene i oppgaven. Jeg henviser derfor hyppig til disse kapitlene i teksten som følger.

Arbeidet i sosialtjenesten koordineres i stor grad gjennom standardisering av de ansattes kvalifikasjoner og ferdigheter, noe som er et viktig kjennetegn ved fagbyråkratiet. Kompetansen saksbehandlerne i hovedsak har ervervet seg er ved utdanning *utenfor* organisasjonen, gjennom en 3-årig fagutdanning på høyskolenivå (sosionom, barnevernpedagog og lignende). Likevel er ikke dette hele bildet når det gjelder bruk av koordineringsmekanismer. Flere sosialledere er bekymret for hvordan høyt arbeidspress fører til at faget kommer i bakgrunnen, særlig klart uttrykt i kapittel 8.2.3 om det skjeve forholdet i

tidsbruk og oppmerksomhet mellom forvaltningsarbeid og endringsarbeid. Presset mot å rutinisere, i forsøkene på å bli stadig mer effektive, gjør at det er naturlig å lete etter forenklende standardiseringer av arbeidsprosessene, innføringen av ulike dataprogrammer for eksempel styrker denne tendensen. Det er derfor ikke spesielt dristig å konkludere med at sosialtjenesten på denne måten har et betydelig, og sannsynligvis økende innslag av trekk fra maskinbyråkratiet, der koordinering skjer gjennom standardisering av arbeidsprosessene.

Et annet trekk ved fagbyråkratiet er at arbeidet utføres av profesjoner med stor grad av faglig autonomi, der kontrollen med arbeidet utøves av profesjonen selv. Som jeg allerede i kapittel 3.3.1 var inne på er det grunnlag for å stille spørsmål om det er slik i sosialtjenesten. Et poeng er om sosionomer og andre med 3-årig høykoleutdanning kan kalles profesjoner (de blir ofte i profesjonslitteraturen kalt semi-profesjoner)? Johnson (1993) for eksempel, sier at profesjonalisme oppstår når produsent-bruker relasjonen "(...) are controlled by means of an institutional framework based upon occupational authority" (Johnson 1993: 51), og han regner yrkesgrupper som leger og jurister til profesjonsgruppen. Her er det profesjonen som gjennom sin autoritet definerer relasjonen til brukerne. Ser vi derimot på forholdet mellom saksbehandlerne i sosialtjenesten og brukerne er dette i stor grad preget av at staten definerer brukernes behov og hvordan de skal tilfredsstilles. For eksempel understreker statlige myndigheter at inntektsgivende arbeid er et gode for alle, og at det derfor er et mål å få folk ut i arbeid, slik det bl.a. uttrykkes i arbeidslinjen, nærmere beskrevet i kapittel 8.2.2.

I sosialtjenesten arbeider sosiallederne innenfor en hierarkisk struktur der den enkeltes autoritet ikke først og fremst ligger i faget, men derimot i de institusjonelle rammene faget utøves innenfor. Likevel beskriver sosiallederne at de, og saksbehandlerne, har relativt stor faglig autonomi, slik det uttrykkes først og fremst gjennom den omfattende delegasjonen på det sosialfaglige området. Sosiallederne forteller også at ingen i hierarkiet over legger seg opp i deres faglige avgjørelser og Maje uttrykker i kapittel 7.2.1 at hun til og med hadde ønsket seg større innblanding. Det er derfor ingen direkte faglig kontroll ovenfra, men på den andre siden eksisterer denne faglige autonomien bare så lenge sosiallederne holder seg innenfor det vedtatte budsjettet, slik det går fram av kapittel 7.3.1. Sosialledernes autonomi er dermed begrenset av økonomiske rammer de selv ikke har satt. Det samme er tilfellet for personalområdet, der begrensningene er relativt mange, slik det er beskrevet i kapittel 7.3.2. Fagbyråkratiets trekk med horisontal og vertikal desentralisering eksisterer derfor ikke entydig verken på det sosialfaglige eller lederfaglige området, og autonomien er som vist her derfor begrenset.

Når det gjelder kontroll med arbeidet til saksbehandlerne som i hovedsak tilhører samme yrkesgruppe som sosiallederne, er det eksempler på hvordan sosiallederne utøver slik kontroll. I kapittel 7.2.1 forteller for eksempel Eva at hun har beholdt kontrollen over det faglige arbeidet ved å ikke videredelegere faglig beslutningsmyndighet til saksbehandlerne. Svaret på spørsmålet om arbeidet i sosialtjenesten utføres av profesjoner med stor grad av faglig autonomi og at det er profesjonen selv som utfører kontrollen med det faglige arbeidet, blir derfor ikke entydig ja eller nei. På bakgrunn av dette blir konklusjonen at sosialtjenesten på dette området har kjennetegn både fra fagbyråkratiet og maskinbyråkratiet.

I kapittel 4 viser jeg at oppgavene til sosialtjenesten stort sett har ligget fast fra fattigforsorgens dager frem til i dag. Stabile omgivelser og oppgaver er et kjennetegn både ved maskin- og fagbyråkratiet. At oppgavene er komplekse er det heller ingen tvil om, slik beretningen om en vanlig arbeidsdag for Mette og Sigurd i kapittel 6.3 gir en indikasjon på. Det er i alle kapitlene eksempler på mange vanskelige avveininger sosiallederne og saksbehandlerne må håndtere. Dette gir klare indikasjoner på at sosialtjenesten er et fagbyråkrati.

5.7. Oppsummering

Innledningsvis slo jeg fast at oppgavene for sosiallederne, slik de er nedfelt i sosialtjenesteloven er lik for alle og ikke avhengig av organiseringen. Likevel er kommunene og sosialtjenestene forskjellig organisert.

Kommunene fordeler seg på seks organisert med flat struktur og fire med etater. Sosialledere i kommuner som har gått fra etatsstruktur til flat struktur er vesentlig mer opptatt av og bevisste på hvordan fordeler og ulemper i organiseringen gir jobben ulike kjennetegn. De sammenligner hele tiden med hvordan det var før, når de selv hadde etatsstruktur. Det ser derfor ut til at større omorganiseringer fører til økt organisasjonsbevissthet.

Lederne i flat struktur-kommunen og etatskommunene bruker i gjennomsnitt like mye tid på sosialfaglige og lederfaglige oppgaver. Organiseringen ser derfor ikke ut til å ha noen betydning for hvordan sosiallederne fordeler tiden sin mellom disse oppgavetyperne. Organiseringen ser derimot ut til å ha betydning for opplevd frustrasjon. Alle uttrykker frustrasjon over at de ikke får brukt nok tid på det sosialfaglige, men frustrasjonen uttrykkes likevel sterkest hos sosiallederne i flat struktur-kommunene, særlig de store kommunene.

Et flertall av sosiallederne gir uttrykk for at de opplever ulike dilemma i jobben, noe som henger sammen med deres posisjon i organisasjonen, der de møter et kryssende

forventningspress mellom kravene fra administrativ og politisk ledelse versus ansatte og brukere. Jeg finner ikke at sosiallederne i flat struktur-kommunene opplever å ha større eller flere dilemmaer enn de i etatskommunene, selv om dilemmaene kan være noe forskjellige. Det å ha gått fra en medarbeiderposisjon til å bli leder på samme sted er et dilemma i seg selv, og ser også ut til å forsterke problemene med å håndtere dilemmaene.

De intervjuede sosiallederne i flat struktur-kommunene har ikke større selvstendighet og mer beslutningsmyndighet enn sine kollegaer i etatskommunene. Mer har blitt delegert både på papiret og i praksis i flat struktur-kommunene, men dette møter likevel flere begrensninger som gjør at handlingsrommet i praksis i etatskommunen ser ut til å være like stort.

Flat struktur har ført til at lederne i større grad må delta i aktiviteter som gjelder alle eller store grupper av ledere, og de må ta større ansvar for kommunen som helhet enn i etatskommunene. Det er ikke tilstrekkelig å være opptatt av egen etat eller tjeneste. Helhetstenkning skal erstatte sektortenkning.

Undersøkelsen viser at jobben som sosialleder kjennetegnes av at det er langt vanskeligere, og forbundet med større utfordringer å koordinere virksomhetenes arbeid i flat struktur- enn i etatskommunene. Bortfallet, eller endringen av de faglige nettverkene i flat struktur-kommunene fører også til frustrasjoner og noen steder til at sosialleder tar initiativ til å opprette ulike nettverk.

Det kjennetegner jobben som sosialleder i flat struktur-kommunene, særlig de små, at sosiallederen selv må bruke mye tid på å utføre arbeid som støttefunksjoner som personal, IT, økonomi og data tok seg av da de var en del av en etat.

Det er lettere å synliggjøre sosialtjenesten i flat struktur-kommunene fordi tjenesten ikke lenger skal konkurrere om oppmerksomheten innenfor samme etat og i kommunen med store og tunge sektorer som særlig omsorgstjenesten. Det er en fordel at sosialtjenesten blir mer lik de andre kommunale tjenestene.

Jobben som sosialleder i de små tjenestene er i stor grad kjennetegnet ved nær kontakt direkte med brukerne og opptatthet rundt konkrete spørsmål knyttet til disse. Sosiallederne i de store tjenestene har lite slik direkte kontakt og problemstillingene rundt brukerne er derfor ofte mer abstrakte og generelle, og refleksjonene derfor forskjellige .

Jobben for lederne i de små tjenestene er kjennetegnet av at de har daglig, løpende kontakt med saksbehandlerne, slik at kunnskapen om den enkelte saksbehandlers situasjon og hans/hennes tenkning/refleksjoner omkring arbeidet er omfattende. Sosiallederne i de store tjenestene har ikke slik kontakt.

Jobben til sosiallederne i de store tjenestene er kjennetegnet ved daglig, løpende kontakt med underordnede mellomledere, det er disse medarbeiderne sosiallederen primært omgås. Sosiallederens refleksjoner rundt tjenesten tar derfor oftest utgangspunkt i det han/hun har fått formidlet fra denne gruppa av medarbeidere.

Sosiallederjobben er kjennetegnet av at den befinner seg i en organisasjon som jeg oppfatter er et tilfelle av (for å bruke Ragins terminologi) både det Mintzberg kaller fagbyråkrati og maskinbyråkrati. For eksempel skjer koordineringen av arbeidet både gjennom standardisering av ferdigheter/kunnskap hos de ansatte som i et fagbyråkrati og gjennom standardisering av arbeidsprosesser som i et maskinbyråkrati. En slik organisasjon skaper spenninger i jobben, og gir sosialleder ekstra store utfordringer.

6. Tidsbruk og tidsstyring

6.1. Innledning

Jeg var i forrige kapittel opptatt av hvordan kommunens og sosialtjenestens organisering gir jobben som sosialleder ulike kjennetegn. Hvordan du definerer situasjonen, slår symbolsk interaksjonisme fast, vil avgjøre hvordan du handler og bestemmer dermed hva du bruker tid på. Sosiallederjobben skapes og gjenskapes ved at den utføres hver dag, det er aktørers repeterende handlinger som skaper og gjenskaper sosiale institusjoner slik jeg har omtalt i kapittel 3.3.2. Det dreier seg om å *gjøre* sosialledelse, det er det aktive elementet som understrekes i symbolsk interaksjonisme. Dette illustrerer poenget om at man er ikke, men man *gjør*. Fokuset er ikke egenskaper, men handling.

I dette kapitlet forsøker jeg å finne noen svar på delspørsmål 3. Jeg gir en beskrivelse av hvordan sosiallederen bruker tiden, hva han/hun gjør og hvilke kjennetegn tidsbruken gir jobben som sosialleder? Jeg er opptatt av likheter og ulikheter i tidsbruk, i hvilken grad sosialleder styrer tidsbruken og hvordan de reflekterer rundt tidsbruk og tidsstyring?

6.2. Fordeling av tid på de ulike oppgavene. Innhold

6.2.1. Sosialledernes fordeling av tidsbruk

Hvilke arbeidsoppgaver bruker sosiallederen tid på? Jeg tok utgangspunkt i fem sentrale organisasjonsfunksjoner sosiallederne skal ivareta, og ba hver enkelt fordele tidsbruken prosentvis mellom disse funksjonene. Jeg gjorde et hovedskille mellom sosialfag, som er én funksjon, og lederfag som inneholdt 4 underkategorier: personal, administrasjon, økonomi/budsjett og organisasjonsutvikling. Som det går fram av kapittel 3 bruker ikke Lotsberg de samme begrepene som jeg gjør på de fire funksjonene han identifiserer, men de har likevel sterke likhetstrekk. Jeg har valgt mine begreper ut fra at de er velkjente og velbrukte, og dermed var lett forståelige i min kommunikasjon med sosiallederne. Lotsbergs begreper er ikke nødvendigvis intuitivt forståelige og derfor etter min mening mindre velegnet i en intervjusituasjon. En oversikt over hva som er lagt inn i de enkelte funksjonene er satt opp i figuren nedenfor.

Figur 6.1: Definisjon av de fem funksjonene sosiallederen skal fylle (Lotsbergs funksjoner i parantes).

Sosialfag. (produksjons- funksjonen)		Lederens direkte involvering i sosialfaglige saker: oppfølging av egne brukere, skrive saker, veiledning til enkeltmedarbeidere i konkrete og prinsipielle saker, også til mellomledernivå, deltagelse på møter vedr det sosialfaglige, skrive sosialfaglige utredninger/ rapporter bla. til politisk overordna nivå.
Lederfag.	Personal- oppg. (integrasjon)	Oppfølging av enkeltmedarbeidere, medarbeidersamtaler, konflikthåndtering, kompetanseutvikling, lønnsforhandlinger, tilsetninger osv. Oppgavene her flyter også over i administrative oppgaver.
	Adm. oppg. (adm.funksjonen)	Daglig drift av kontoret som underskrift av reiseregninger, vurdere/behandle permisjonssøknader, sette opp ferielister, postgjennomgang, rutineutvikling.
	Økonomi/ budsjett. (adm.funksjonen)	Utarbeide budsjettforslag og forhandle med rådmann/økonomisjef om dette, følge opp/foreslå endringer i budsjettet i løpet av året, avgi regnskapsrapporter ofte med resultatvurderinger, skrive utredninger osv.
	Organisasjons utvikling (ou) (entreprenør- skap)	Deltagelse i større og mindre ou-prosjekter som kommunen har, og initiere/ gjennomføre ou-prosjekter innenfor eget ansvarsområde. Dette dreier seg om alt fra store omorganiseringer for hele kommunen til mindre endringer i egen etat, for eksempel økt delegasjon til saksbehandlerne.

Figuren viser at jeg har gjort et hovedskille mellom sosial- og lederfag. Grunnen er at jeg mener det er av interesse å se på forholdet mellom disse da profesjonalisering av lederrollen, med rom for ledelse er et sentralt i NPM-tenkningen, (jfr. kapittel 3.3.3), og dermed et viktig mål for flat struktur-kommunene (Øgård 2000: 32):

Økt oppmerksomhet mot ledelse innebærer blant annet en forskyvning når det gjelder ledelsesideal fra fag/profesjon mot administrasjon og management. Det er snakk om overgangen fra en tradisjonell sjef til en moderne og synlig leder (Lotsberg 2000: 150).

I en undersøkelse av ”sosialsjefers opplevelse og mestring av et vanskelig dilemma” berører Kjørstad noe av det samme temaet når hun spør om sosialsjefene har ”...vist at det er mulig å kombinere profesjonsrollen med byråkratrollen i sosialtjenesten” (Kjørstad 1998: 15). Det dreier seg igjen om utfordringen mellom å kombinere tidsbruk på det sosialfaglige, dvs utøve sosialarbeiderprofesjonen og det å være leder, hos Kjørstad kalt utøvelse av byråkratrollen. Som det kom fram i kapittel 5, er dette dilemmaet også sterkt til stede hos mine sosialledere.

I tabell 6.1 går det fram hvordan sosiallederne ”spontan”, der og da fordelte arbeidstiden sin prosentvis på de fem funksjonene. De tenkte og reflekterte rundt fordelingen mens lydbåndet gikk.

Tabell 6.1: Oversikt over sosialledernes fordeling av tidsbruk på de fem lederfunksjonene. I parentes bak navnene er det satt inn kommunestørrelse og type: S=stor, L=liten, E=etatskommune, F=flat-struktur kommune.

Område/ Informant	Sosial- fag	Lederfag				
		Sum	Pers.	Adm.	Øk.	Org.u.
Krisitn (SF)	20	80	10	30	30	10
Sigurd (SF)	15	85	20	30	25	10
Britt (SF)	15	85	10	30	30	15
Jan (SE)	30	70	10	20	10	30
Tove (SF)	10	90	10	20	40	20
Mette (LE)	50	50	10	25	5	10
Eva (LE)	30	70	25	20	15	10
Jørgen (LE)	10	90	20	30	30	10
Maje (LF)	40	60	20	15	15	10
Tea (LF)	50	50	10	20	15	5

Noen av sosiallederne ga uttrykk for at svaret de ga ble et tidsbilde: det er slik de vil sette det opp i dag, på et annet tidspunkt ville kanskje fordelingen vært annerledes. Tove for eksempel, forteller om tøffe krav om nedskjæringer og hun bruker derfor mye tid i år (2001) til økonomi/budsjett. Slik var det ikke for to år siden. Jan bruker klart mest tid av alle på organisasjonsutvikling (30 %), noe som han selv forklarer slik:

Organisasjonsutviklingen kan roe seg nå når vi har kommet i mål, så det kan hende at hadde du spurt meg neste år ville tallene vært annerledes. Men det har vært et år med forholdsvis tung jobbing for å få på plass en organisasjonsmodell.

Dette illustrerer hvordan innholdet i jobben, det de gjør, ikke er et sett med statiske oppgaver, men at fokuset og vektingen mellom de ulike funksjonene er i stadig forandring, varierer over tid.

Flere sosialledere synes også det var vanskelig å plassere det de gjør på de ulike funksjonene, og påpekte helt riktig at oppgaveområdene flyter noe over i hverandre. Disse forbeholdene mener jeg likevel ikke svekker det faktum at registreringen gir et interessant bilde av forskjeller og likheter i gjøremål/tidsbruk. Lotsberg har satt opp en tabell hentet fra

Næss og Strand (1992), og jeg har fra denne tatt med det som gjelder kommunale ledere siden dette er tema i denne undersøkelsen.

Tabell 6.2. Andelen kommunale ledere som vurderer hvert av fire lederkrav som det viktigste som blir stilt til dem. Prosent. Lotsberg 2000: 149. (Mine funksjonskategorier i parentes).

Lederkrav	%
Entreprenørskap (organisasjonsutvikling): utvikle nye produkter og tjenester for virksomheten og event. nå nye ”kunde grupper”.	4
Produksjon (sosialfaglig arbeid): være pådriver for å oppnå konkrete resultater og oppsatte mål.	47
Integrasjon (personalarbeid): støtte, utvikle og motivere medarbeidere.	44
Adminstrasjon (administrasjon og økonomi): Sørge for at regler og systemer fungerer og at de etterleves i virkeligheten.	5
(N)	150

Lotsberg peker på at integrasjon og administrasjon mest er rettet mot indre forhold, mens entreprenørskap og produksjon er rettet mot ytre. Han sier også at administrasjon og produksjon ”(...) er rettet mot å ivareta stabiliserende oppgaver”, mens integrasjon og entreprenørskap skal ivareta ”endringsskapende oppgaver for organisasjonen” (Lotsberg 2000: 143). Av tabellen går det fram at 47 % av lederne mente faglig arbeid (profesjonsrollen) var det viktigste kravet som ble stilt til dem, mens 53 % mener det var ledelse (byråkratrollen).

6.2.2. Forskjeller – likheter i tidsbruken

Den mest markante forskjellen hos de intervjuede sosiallederne finner jeg i tidsbruken mellom sosialledere i store kontra små tjenester. Denne forskjellen bekreftes også i intervjuene. Det er derimot liten forskjell i gjennomsnittlig tidsbruk på de ulike funksjonene mellom sosiallederne i flat struktur, versus etatskommunene. I tabell 6.3 har jeg satt opp den gjennomsnittlige tidsbruken:

Tabell 6.3. Gjennomsnittlig tidsbruk på de ulike ledefunksjonene fordelt på store og små kommuner. Prosent.

Område	Store	Små	Diff. ⁸
Sosialfag	18	36	+18
Lederfag	82	64	- 18
Oppdelt i:			
- Pers.oppg.	12	15	+ 3
- Adm.oppg.	26	22	- 4
- Øk./budsjett	27	16	- 11
- Org.utv.	17	9	- 8

Som tabellen viser ligger hovedforskjellen mellom sosiallederne på de små og store i bruken av tid på det sosialfaglige versus lederfaglige. Sosialledere i små tjenester bruker i gjennomsnitt dobbelt så mye tid på sosialfaglig arbeid som de i store: 18 versus 36 %. Sosiallederne i de store bruker betydelig mer tid på økonomi/budsjett og organisasjonsutvikling enn sosiallederne i de små tjenestene. Det de bruker mer her, tilsvarer det de ikke bruker på sosialfaglig arbeid. Lederne i de store tjenestene jobber relativt lite, 18 %, med det de oppfatter som sosialfaglig arbeid. Dette indikerer at de to gruppene sosialledere definerer situasjonen forskjellig, og bekrefter dermed det som kom fram i kapittel 5. Denne fokuseringen på det lederfaglige uttrykkes av Tove som er leder i en stor kommune, slik:

Administrative oppgaver (...) økonomi, budsjett og organisasjonsutvikling, det er hovedelementene i mine arbeidsoppgaver.

Dette er ganske annerledes enn det som kommer fram i tabell 6.2. Nå er det viktig å understreke at jeg ba sosialledere registrere tidsbruk, mens lederne hos Lotsberg har vurdert hvilke av hvert av fire lederkrav som er det viktigste som blir stilt til dem. Dette gjør at en direkte prosentmessig sammenligning ikke er mulig i og med at det er forskjellige aspekter som måles. Likevel gir det innspill til interessante refleksjoner. Det er ikke urimelig å tenke seg at kravet som oppleves som sterkest også til en viss grad er den funksjonen det blir brukt mest tid på. Sammenligningene må likevel gjøres med forsiktighet.

Produksjonsoppgaver (fag) er i Lotsbergs tabell satt som det viktigste kravet hos 47% av lederne, og jeg antar da at de bruker mye tid på dette. Sosiallederne i små, men særlig store kommuner, bruker relativt lite tid på denne funksjonen. I gjennomsnitt bruker alle sosiallederne 27 % på sosialfaglige oppgaver. Av lederne i Lotsbergs tabell opplever 44%

⁸ Kolonnen diff. viser differansen mellom tidsbruk på ulike aktiviteter i de to tjenestestørrelsene.

kravet om integrasjon (personalarbeid) som det sterkeste, mens sosiallederne oppgir å bruke kun henholdsvis 12 og 15% av arbeidstiden til slike oppgaver. Sosiallederne oppgir at de bruker henholdsvis 70% (store) og 59% (små) på administrasjon, økonomi og organisasjonsutvikling, mens bare 9% av lederne i undersøkelsen Lotsberg refererer til, opplever dette som det viktigste kravet som blir stilt til dem. Som en understrekning av dette siste skriver han:

På linje med de private og statlige lederne opplever heller ikke de kommunale lederne ”kravet om administrasjon” eller kravet om entrepenørskap” som særlig viktig (Lotsberg 2000: 149).

Dette står i motsetning til det Tove ga uttrykk for i sitatet over og også det flere av de andre sosiallederne uttaler. Der jobben til sosiallederne, og da særlig lederne i de store tjenestene, er kjennetegnet av lederfaglige oppgaver og lite av sosialfaglige, trekker Lotsberg den motsatte konklusjonen, og der det lederfaglige hos Lotsberg er dominert av personalarbeid, er det hos sosiallederne dominert av administrasjon/økonomi og organisasjonsutvikling. Det ser ut til at lederne definerer situasjonen forskjellig, at de oppfater seg selv forskjellig som ledere, at de har ulike identitetsoppfatninger. Hvordan kan vi da forstå dette?

Jeg vil her bare antyde én mulig forståelse. Undersøkelsen Lotsberg bygger på er fra 1992, dvs. vel 10 år gammel, og vi vet det har skjedd en markert utvikling i de kommunale lederjobbene på disse årene. Det har (jfr. kapittel 5) skjedd en ”profesjonalisering” av lederrollen, noe NPM har bidratt til. Det kan se ut som om opplevelsen av den kommunale lederrollen og kjennetegnene for lederjobben har forandret seg kraftig mot mer ”ledelse” på denne tiden.

Lotsberg refererer også til andre undersøkelser der rektorer opplever sterke krav om integrasjon og produksjon (pedagogisk ledelse), men skriver han:

Når det gjelder faktisk ivaretagelse av oppgavene, må imidlertid den pedagogiske biten vike for en betydelig større andel administrative oppgaver (Lotsberg 2000: 149).

Jeg forstår dette slik at hvis det blir strid om hvilke oppgaver som skal prioriteres, er det den faglige og ikke administrative biten som må vike. Dette er i tråd med det jeg har funnet.

Går jeg tilbake til undersøkelsen av sosiallederjobben, er det to interessante avvik fra det generelle bildet. Jan har satt opp 30 % på sosialfag, noe som er høyt i forhold til sosiallederne i de andre store kommunene, mens Jørgen har satt opp 10%, noe som er lavt for en liten kommune. Jan forklarer dette med at han jobber i en kommune med gode støttefunksjoner på økonomi, og dermed frigjøres tid til sosialfaglig arbeid. At gode støttefunksjoner frigjør tid til andre oppgaver gir mange sosialledere uttrykk for. Spørsmålet

om støttefunksjoner henger også sammen med organisering, slik det går fram av underkapittel 5.3.5. En annen forklaring på Jans tidsbruk er at han jobber i en etatskommune i motsetning til de andre fire sosiallederne i store kommuner. Dette kan være en indikasjon på at ledere i store tjenester som er etatsorganisert, generelt kan bruke mer tid på sosialfaglige oppgaver enn ledere i flat struktur-kommuner.

Jørgen er i intervjuet veldig klar på at han er frustrert fordi han får brukt for lite tid (10%) på det sosialfaglige og i stedet må bruke det på administrasjon og økonomi/budsjett. Han hindres i å jobbe med sosialfag p.g.a. dårlige støttefunksjoner og føler seg ”tvunget” til å bruke tid på noe annet enn det han selv vil. Igjen brukes støttefunksjonene som forklaring:

Administrative oppgaver fra sentralt hold blir delegert ut til områdene, slik at man i større grad driver med oppgaver som støtteavdelinger tidligere gjorde, og dermed blir det mindre tid igjen til det rent faglige.

Jørgen gir inntrykk av å være i en tvangssituasjon, og på mange måter er offer for omstendighetene.

6.3. Fra innhold til form

Jeg beveger meg så fra innhold til form, dvs. hvor og hvordan sosiallederen utøver jobben. To sitater illustrerer en vanlig hverdag for lederen i sosialtjenesten. Først Mette fra en liten sosialtjeneste, som også er leder av barnevernet:

Da jeg kom hit i går morges så hadde jeg møte med barnevernet. Vi har et barnevernsteam hver onsdag fra kl. halv ni til halv elleve, hvor vi tar opp aktuelle saker. Så ordnet jeg med noen telefoner, litt forskjellig. Jeg hadde telefon fra far til en heroinist som nå er på metadon. Far ringte i går og fortalte de hadde hatt en fantastisk jul. Det var riktig morsomt. Og så hadde vi personalmøte hvor vi satte opp møteplaner for det neste halvåret.

Sigurd, fra en stor kommune, gir denne beskrivelsen:

I går var jeg raskt innkalt til et møte på morgenkvisten rundt kommunens KOSTRA-rapportering hvor de elektroniske skjemaene og kommunens opplegg for å rapportere for 2001 ble gjennomgått. Det tok ca. en times tid. Når jeg sa jeg var raskt innkalt så var det fordi mailen med innkallelsen kom like før helga og førte til at jeg måtte omkalfatre på det jeg egentlig skulle gjort denne morgenen. Det er da jeg har det vanlig faste ledermøtet mitt med mellomlederne. Ut over det så deltok jeg i to intervjuer av søkere til stillinger vi har lyst ut, og samtalte etter intervjuene med medarbeideren og fagforeningsrepresentantene som er med på intervjuene. Ut over det prøvde jeg å sette opp innkalling til nye intervjuer til uka, og få i stand en juleturnus for tre av gruppene på huset her fordi den fagansvarlige lederen der var syk. Og det fortsatte jeg med på kveldstid når jeg kom hjem.

Alle sosiallederne gir lignende beskrivelser av typiske jobbhverdager. Av eksemplene ser vi at sosiallederne utøver ledelse i praksis gjennom

- samtaler med enkeltmedarbeidere, mellomledere og andre i og utenfor kommunen.
- ulike planlagte og ad-hoc møter.
- deltagelse i konferanser, opplæringsprogrammer etc.
- post, mailer, telefonvirksomhet
- å lese og skrive saker, rapporter, analyser og lignende.
- å ”fronte” kontoret ovenfor media.

For sosiallederen dreier ledelse seg vesentlig om møte med mennesker, slik Bolman og Deal på side 31 fastslo at det handler om for ledere generelt. Mette og Sigurd har formaliserte møter: barnevern, personal, andre ledere/kommuneledelse, søkere til stillinger. Møtene kan være avtalt lang tid i forveien, de kan være faste med fast tidspunkt eller de kan ha kommet i stand på kort varsel. Sigurd måtte avlyse det faste møte med ”sine” ledere for å gå på møte med kommuneledelsen. Mette har telefonmøte med en klient, noe som illustrerer hvor nær lederne på de små sosialkontorene er brukerne. Sigurd gjør noen administrative oppgaver: setter opp juleturnus, noe som tydeligvis ikke er hans jobb, men som han må gjøre fordi den mellomlederen som skulle gjort det er syk. I forrige underkapittel kom det fram at Sigurd var frustrert fordi han bruker så mye av arbeidstiden på ikke sosialfaglige oppgaver som bl.a. administrasjon.

Beskrivelsene til sosiallederne minner om den Mintzberg gir i ”The Strategy Process”, nærmere presentert i teorikapittelet. Eksemplene viser at å være sosialleder ikke er en svært formalisert prosess, men kjennetegnes av ”brevity, fragmentation and verbal communication”, som Mintzberg uttrykker det (Mintzberg 1998: 28). Han understreker at lederens jobb er komplisert og vanskelig, lederen er dynget ned i forpliktelser, og det er ikke lett å delegere oppgaver. ”As a result, he or she is driven to overwork (...)” (Mintzberg 1998: 28).

Sosiallederne beskriver en situasjon der de jobber mye, arbeidsdagen strekker ikke til. Det er derfor ikke tilfeldig at alle sosiallederne med unntak av Eva, forteller om kveldsarbeid. I sitatet foran var Sigurd inne på dette og Jan beskriver det slik:

Så en dag har altså et innhold av møter, av avtaler og av folk som bare kommer og tar opp en problemstilling. Ellers er det vanlige at jeg forsøker å få noe tid til å gå gjennom det som er av post og som er av skriving, som er av telefoner, om det er journalister eller om det er andre. Og så prøver jeg å skjerme tida noe, men det blir ikke mye igjen, så det betyr at en vanlig arbeidsdag også inneholder kveldsarbeid.

Jan prøver å skjerme tida, skape seg handlingsrom, uten at han lykkes særlig bra. Det er ofte papirarbeid som blir lagt til kvelden, men den kan også inneholde andre oppgaver, som for eksempel hjemmebesøk. Jan peker også på at det ligger forventninger i organisasjonen om å jobbe mye, og utdyper problemstillingen slik:

Vi erkjenner i etatens ledergruppe at livet er mer enn jobb og vi må ikke slite oss ut, men når vi kommer til neste sak så er det liksom ”hvorfør har du ikke gjort noe”, eller ”dette må du” (...) Så er presset likevel på at du skal produsere, bli ferdig, komme i mål. Så det tales med to tunger og det er fordi det er forventninger i systemet om at man skal jobbe mye. Men i den alderen vi er kommet nå så er kanskje det et valg man må ta etterhvert: er det dette jeg skal fortsette med?

Dette illustrerer verdier som er i konflikt med hverandre, og den viktigste verdien i praksis blir at du skal jobbe mye, og derfor jobber Jan mer enn han ønsker.

Britt forteller at hun i går var på seminar hele dagen, ” pluss at jeg var på jobb her på morgningen først, før det startet opp åtte og var innom her halv fire og tok post og det som var nødvendig”. I motsetning til alle de andre jobber ikke Eva noe særlig utenom arbeidstid:

Jeg sitter ikke mye på jobben og jobber etter arbeidstid og tar ikke mye med meg hjem etter hvert Jeg tror det har litt å gjøre med at jeg har vært her så pass mange år at jeg har begynt å få oversikt på ting og trenger ikke å ta det så tungt som i starten da jeg ble sosialleder for eksempel. Da jobba jeg med budsjettene for eksempel helg etter helg, kveld etter kveld.

Hennes forklaring er at hun etter mange år har fått mye rutine og god kompetanse som gjør at hun jobber raskere enn da hun startet i lederjobben. Hun får dermed gjort det hun skal innenfor arbeidstiden. Dette er sikkert langt på vei riktig, men sannsynligvis ikke hele forklaringen. Flere av de andre sosiallederne har lengre ledererfaring enn henne, og de jobber fortsatt mye på kveldene. En tilleggsforklaring kan være at hun ikke har så mye å gjøre som de andre, noe hun selv også antyder gjennom at hun de siste årene har mistet en del oppgaver og ansvar, nå sist barnevernet. Hun er den eneste som uttrykker engstelse for at oppgaver skal tas fra henne, slik at stillingens innhold nærmest forsvinner.

6.4. Tidstyvene – styring av egen arbeidstid

6.4.1. Hvem styrer arbeidstiden?

Jeg har allerede vært inne på hvordan sosiallederne ofte jobber på kvelden, noe de ikke ønsker. Dette indikerer noe om sosialledernes styring av egen arbeidstid, og syv uttrykker klart at de selv ikke styrer hvordan de bruker arbeidstiden. Alle fra de store kommunene, og to fra de små har denne oppfatningen. Jørgen og Eva sier at de med noen modifikasjoner har en

opplevelse av å styre tiden, mens Maje sier det er litt begge deler. En av de mytene som Mintzberg peker på er nettopp den at lederen er en systematisk planlegger, som jobber i forutsigbare og oversiktlige omgivelser. Som jeg presenterte i kapittel 3.4.2 viser fakta i følge Mintzberg, at lederen jobber i et ubarmhjertig tempo, deres aktiviteter karakteriseres av hurtighet, variasjon og mangel på kontinuitet (Mintzberg 1998: 24). Dette stemmer langt på vei med sosialledernes beskrivelser, og Tea for eksempel gir uttrykk for at hun vet at andre styrer tiden hennes og at:

(...) det er ting jeg er nødt til å gjøre noe med. Saksbehandlerne styrer alt for mye. Jeg skal på en måte hele tiden være tilgjengelig. Og jeg ser jeg må flytte fokuset mange ganger. De krever min oppmerksomhet og sitter litt fast i saker og akkurat da må de ha noen å snakke med. Så de styrer litt mye av min tid. Så styrer da organisasjonen mye av tida ved at det er så mange oppgaver.

Tilgjengelighet for medarbeiderne og krav fra organisasjonen for øvrig er her stikkord. Britt opplever også arbeidsdagen som oppstykket, ad-hoc preget, der mye dreier seg om det uforutsette. Kristin snakker om at det uforutsette stjeler tid kontinuerlig, og det er mer frustrerende når det som stjeler tiden hennes er noe hun mener ikke er hennes ansvar eller oppgave. Jan har alltid en plan for dagen når han kommer på jobb, men så skjer det noe uforutsett som gjør at planen må endres.

Maje synes det er litt uklart hvem som styrer tiden hennes, mens Jørgen og Eva mener de styrer tiden brukbart. Jørgen trekker likevel frem unntak på to områder: saksbehandleres akutte behov for samtaler og bestillinger ovenfra om utredninger, rapporter og lignende. Disse kommer ofte overraskende og med korte frister. Eva forteller at hun blir ”fort hissig” hvis andre prøver å overstyre henne. Og selv om hun mener hun ” styrer tida rimelig godt sjøl”, så sier hun at ”det som skjer akutt med klienter og personal, det er jo der jeg ikke styrer, det må du ta når det kommer”. Beskrivelsen av at de umiddelbart må stille opp på krav og ønsker som kommer nedenfra og ovenfra ligner mye på beskrivelsen de sosiallederne gir, men de mener likevel, i motsetning til de andre at de styrer tiden brukbart. Jeg har ikke grunnlag for å gi noen god forklaring på hvorfor det er slik.

Uforutsette krav og ønsker fra over- og underordnede, og krav fra brukere er det som går igjen som forklaringer på hvorfor dagene er så uforutsigbare og ad-hoc pregede og dermed gir så lite handlingsrom. Beskrivelsene er i tråd med konklusjonene Lotsberg trekker i sin artikkel (Lotsberg 2000:154-58), men det som derimot er noe forskjellig, er forklaringen på hvorfor det er slik. Når det gjelder faktorer som virker i retning av å snevre inn de kommunale ledernes handlingsrom sier Lotsberg:

Innslaget av politikk, legale føringer, kompliserte nettverk, liten grad av

fleksibilitet i personalpolitikken og et betydelig innslag av profesjoner som kan operere med utstrakt grad av autonomi, er blant de forhold som hyppigst trekkes fram i litteraturen (Lotsberg 2000: 157).

Som vi har sett er sosiallederne inne på noe av dette, men det viktigste er likevel krav og ønsker fra saksbehandlere/mellomledere og brukere. Sosiallederne opplever sterke forventninger om at de skal være tilstede når disse har behov for det. Noen sosialledere blir frustrerte av dette, slik som Mette:

Hvis jeg blir for mye borte, så blir jeg en del styrt av at jeg får en del kritikk på det, og jeg prøver så godt jeg kan å være alle steder på en gang (...) det er ikke alltid så veldig lett.

Likevel har flertallet ofte selv et ønske om å være tilgjengelige, og mener at de må ha en holdning på at det å bli avbrutt, det å ta ting på ”sparket” ligger i sosialkontorets natur, og må aksepteres ut fra det. Kristin mener at det å være tilgjengelig skal være hennes ”lederstil, det å være tilgjengelig dersom det skjer noe ut over de faste avtalene vi har”. Maje bruker begrepet ”tilgjengelig diskusjonspartner”, som kan være treffende, i hvert fall på lederne for de mindre tjenestene, og hun ser dette som en ”viktig bit av godt personalarbeid”. Flere opplever variasjonen og uforutsigbarheten som spennende og ønsker ikke en jobb med stramme rutiner og stor grad av stabilitet. Både Britt og Eva mener det uforutsigbare gir jobben mening. Maje og Mette mener det å være sosialleder betyr uforutsigbarhet i hverdagen, og Maje sier at ”hvis jeg overhode ikke kunne ha levd med noe sånt, så hadde jeg jobba en annen plass”. For dem er dette noe av identiteten til sosiallederen: det å ta ting på sparket, det å improvisere, det å hive seg rundt og gjøre noe annet enn du hadde tenkt osv. Hva er det da som gjør dette så meningsfylt? For det første, variasjon og uregelmessighet skaper en spenning som for noen er en viktig verdi. For det andre stiller dette store krav til lederne, det ligger både sosial- og lederfaglige utfordringer her som gjør jobben interessant, det er noe å ”bryne” seg på. For det tredje understreker det betydningen av sosiallederen, av at han/hun er til stede, at de trengs og er nødvendige for å få oppgavene løst. Det gir en følelse av å være betydningsfull og bidrar derfor sannsynligvis til en god selvfølelse. Mintzberg slår fast at fakta viser at slik sosiallederne beskriver sin hverdag, er hverdagen til ledere generelt. I tillegg til dette, er det et gjennomgående ønske hos sosiallederne å ha det slik, selv om det skaper noen frustrasjoner og har sine uheldige konsekvenser

I dette perspektivet er det også mulig å forstå hvorfor så få av sosiallederne kan fortelle om tiltak de har satt i verk for å få bedre styring med tiden, men noen eksempler er det likevel. Jørgen prøver å kanalisere flest mulig saker inn i et ukentlig møte, slik at han ikke skal bli avbrutt for ofte. Det har vist seg å være vanskelig. Administrative gjøremål må det

ofte gjøres noe med umiddelbart. Jan har derfor ryddet opp i en del rutiner slik at han blir mindre opptatt av slike oppgaver, og han håper den nye organiseringen vil gjøre det enda lettere. Han prøver også å redusere unødige møter som kommer av mellomlederes og saksbehandleres beslutningsvegring. Denne beslutningsvegringen gjør at han oftere blir involvert enn det han mener er nødvendig. Britt har forsøkt å legge mesteparten av det administrative over på Administrasjonsseksjonen, men likevel så bruker hun 30 % på dette. Flere av sosiallederne er inne på viktigheten av å sette grenser, bli bedre på å si at ”akkurat nå er jeg ikke tilgjengelig”, men de synes dette i praksis er vanskelig.

Forsøk på å prioritere er også en måte å forsøke og styre tiden på. Britt er opptatt av prioriteringer: ”Jeg er nøye på hva som må ha prioritet (...) en makter ikke alt (...)”, sier hun. Tove gir uttrykk for det samme:

Oppgavene ligger jo der. Det er ikke noen valg. Du må bare ta det. Det aller meste føler jeg nok er ting som vi bare må ta tak i, men innenfor det, klart jeg kan prioritere, jeg har den muligheten.

Det er nødvendig å prioritere, hun mener hun har muligheter til å gjøre det, men inntrykket er at det er vanskelig å få til i praksis. Både Tove og Mette sier de holder unna hovedoppgavene, men skulle ønske de hadde mer tid til å ta tak i ting som for eksempel organisasjonsutvikling.

Konsekvensen av at jobben har dette kjennetegnet av uforutsigbarhet og ad-hoc preg med lite handlingsrom, ser ikke ut til å være det man skulle tro: nedbrutte, desillusjonerte og slitne sosialledere. Det paradoksale er snarere tvert i mot. Nå betyr ikke det at denne måten å jobbe på ikke kan ha uheldige konsekvenser, noe jeg behandler i neste underkapittel.

6.4.2. Skulle gjerne brukt mer tid på.....

Et spørsmål i forbindelse med styring av tid er knyttet til om sosiallederne bruker tiden på de rette oppgavene, om det er en riktig avveiningen mellom sosialfag og lederfag og mellom de ulike underkategoriene av lederfag. Jan sier han trives best med å lede og ikke administrere:

Så skiller jeg litt mellom administrasjonsrollen og lederrollen... administrasjon er mer vedlikehold og ikke så mye det å lede: å peke på veien fram, være den litt visjonære, dra med deg organisasjonen. Som jeg sa, administrasjon, da har du drifta. Den kan du jo organisere i stabssystemer og linje.

Jan sier ikke noe om han synes han driver for mye med det ene på bekostning av det andre, men sier klart at han trives best med å lede. Jeg har allerede flere ganger vært inne på spørsmålet om sosialledernes handlingsrom, og vil her utdype det ytterligere. I hvilken grad kan Jan velge hva han vil gjøre, er jobben kjennetegnet av tilfredsstillende handlingsrom, hvilke muligheter har sosiallederne til å definere handlingsrommet? Jeg bruker i oppgaven

begrepet i to ulike, men beslektede betydninger. Det første dreier seg om det formelle handlingsrommet, som jeg i kapittel 6.2 konkluderte med er relativt stort. Det andre, som er aktuelt her, handler om hvilke muligheter sosiallederen har til å bruke tid på oppgaver han/hun selv velger å jobbe med. For kommunale ledere refererer Lotsberg til undersøkelser med litt motstridende resultat (Lotsberg 2000: 154-155). Noen undersøkelser konkluderer med at kommunale ledere har "(...) mindre handlingsrom og således dårligere rammebetingelser for ledelse enn det som gjelder for deres kollegaer i privat virksomhet", og også i forhold til ledere i statlige virksomheter (Lotsberg 2000: 154). Samtidig viser han til en annen undersøkelse der rektorer oppgir "at handlefriheten er høy". Likevel er konklusjonen at "rektorers handlefrihet er imidlertid sannsynligvis relativt lav i et internasjonalt perspektiv" (Lotsberg 2000: 155).

Sosiallederne sier lite direkte om handlingsrommet, men sier derimot en del om frustrasjoner som kommer av at de ønsker å gjøre noe annet enn det de gjør. Kristin synes administrasjon innen det lederfaglige tar for stor plass (30 %), mer burde vært brukt til de andre lederoppgavene (50 %). Mette ville gjort mer i forhold til en del oppgaver, og forteller om dårlig samvittighet for alt hun ikke får gjort:

Hele tiden så går man litt på akkord med seg selv og får alltid litt dårlig samvittighet, det der med at man skulle ha gjort mer i forhold til en del oppgaver. Jeg synes alltid jeg ligger etter, jeg skulle gjerne gjort mer og jeg skulle ønske at jeg hadde hatt mer tid.

Mette ønsker å bruke mer tid på organisasjonsutvikling. I dag bruker hun 10%, det samme som seks andre sosialledere gjør. Hun ville også gjerne økt innslaget av sosialfag ved å informere eksternt og drive oppsøkende virksomhet.

"På et marginalt bemannet kontor må leder bare stille opp. Du kan ikke overlate oppgaver som veiledning, opplæring av nye, tilsyn på kveldstid osv. til andre". Maje trekker her fram beskyttelse av medarbeiderne som en forklaring på at hun må gjøre en del oppgaver som hun ikke mener er klare lederoppgaver. Det viktigste for Maje i jobben uttrykker hun slik:

Det viktigste kanskje som sosialleder er vel dette her med rapportering og budsjettansvar og sånne ting. Det er ting som må være der, må være på plass. Det andre viktige er det å være tilgjengelig og kunne være en diskusjonspartner og ofte også være direkte involvert i saker".

I likhet med fire andre bruker Maje 30 % på budsjett og administrasjon. Av lederoppgaver er det dette hun bruker mest tid på. Hun bruker 40 % på sosialfag og ligger dermed tett opp til gjennomsnittet for lederne i små kommuner. Ut fra viktighet kunne hun tenkt seg en noe

annen fordeling av tidsbruken. I forrige underkapittel gikk det fram at Jørgen ønsket å bruke mer tid på det sosialfaglige framfor lederfaglige. Sigurd sier han gjerne skulle brukt 40-50 % av arbeidstiden på sosialfaglige oppgaver. Når han i dag oppgir å bruke 15 %, er det langt mellom ønske og virkelighet. Han beskriver dette bl.a. som en konsekvens av omorganiseringen til flat struktur, der han nå bruker mindre tid på faglig drift, noe han ser på som uheldig og frustrerende. Oppgaver som ikke er lystbetonte kommer ofte som krav utenfra. Forventningene om at Sigurd skal delta i mange ledermøter kommer fra kommuneledelsen, mens Maje møter kravet om mer orden i papirene fra Fylkesmannen og irriterer seg over dette. Tea får brukt en del tid på det sosialfaglige slik hun ønsker, men mener hun skulle brukt mer tid på det lederfaglige. Når hun ikke har nok grep om disse oppgavene, bruker hun mer tid enn nødvendig på dem, noe som igjen henger sammen med mangelfulle støttefunksjoner, slik hun ser det:

I ansettelsessaker, så må en ta alt det sjøl og det er jo en svær prosess. Med 5 ansatte er det sjelden en gjør det, men jeg skal kunne alle de små tingene som det er sjelden at jeg gjør. Så det innebærer at det går mye tid til det, og det ønsker jeg ikke å bruke tida mi på.

Det er vanskelig å bli god på noe som gjøres sjelden, slik Tea her illustrerer. Lotsberg trekker i sin artikkel fram at undersøkelser har vist at "(...) svenske rektorer i likhet med sine norske kollegaer opplever diskrepans mellom de oppgaver de faktisk utfører og den prioritering som de helst hadde ønsket å gjøre" (Lotsberg 2000: 157). Som vist, er dette også et kjennetegn ved sosiallederjobben, og flertallet av sosialledere er frustrert over dette.

Mange av sosiallederne har ønske om å jobbe mer sosialfaglig. Lotsberg skriver at: (...) i en studie av norske rektorer som har valgt å slutte i jobben for å gå tilbake til vanlig lærerstilling, viser Solberg og Sørensen at manglende muligheter til å ta seg av den pedagogiske ledelsesbiten var hovedårsaken til dette valget (Lotsberg 2000: 156)

Flere sosialledere uttrykker den samme frustrasjonen, og hovedinntrykket er at sosiallederne mener handlingsrommet, ikke det formelle, men reelle er for lite. Det er slik de definerer situasjonen, og det er slik de handler. Det er ulike forklaringer på at sosiallederne opplever dette, noe jeg vil komme tilbake til i kapittel 7.

Hovedinntrykket er at sosiallederne ikke makter å styre virksomheten i en ønsket, bevisst og planlagt retning. Men som Mintzberg er inne på: det er en myte at ledelse foregår på denne måten. Ledelse er i større eller mindre grad nettopp preget av det sosiallederne så godt beskriver: uforutsigbarhet og mangel på styring. Beskrivelsene sosiallederne i min

undersøkelse gir av kjennetegn på jobben, kan ses på som et tilfelle av det Mintzberg beskriver som ledelse som en ikke rasjonell og planlagt aktivitet.

6.5. Oppsummering

Sosialledernes tidsbruk forandrer seg over tid. Det kan være spesielle grunner som gjør at sosiallederen fokuserer ett område i en bestemt periode, andre områder i andre perioder. Jobben er på ingen måte statisk.

Hovedskillet i tidsbruk går mellom sosiallederne i de store tjenestene, som anslår at de bruker 18 % av arbeidstiden til sosialfaglige gjøremål, og sosiallederne i de små, som bruker 36 %. Sosiallederjobben i små kommuner kjennetegnes i større grad av sosialfaglig jobbing, de er både bakkebyråkrater og ledere, og sosiallederne definerer ut fra dette jobben forskjellig. Det er ingen markant forskjell i tidsbruk på de to ulike hovedfunksjonene mellom sosialledere i etats- og flat struktur-kommuner.

Sosialfag utgjør en relativt liten del av arbeidstida til sosiallederne, i gjennomsnitt 27 %, og det er rimelig å anta at det har skjedd en lederprofesjonalisering det siste 10-året og at denne bl.a. kan ha sammenheng med innføringen av NPM.

Det er et kjennetegn ved jobben at de fleste sosiallederne ville brukt i hvert fall deler av tiden annerledes. Flere ville brukt mer tid på sosialfag, og noen gir uttrykk for at de ønsker å bruke mindre på administrasjon og mer på det å lede. Sosiallederne bruker lite tid på personaloppgaver kontra mer byråkratiske oppgaver som administrasjon og økonomi.

Alle sosiallederne beskriver at de utøver lederskap som en relasjonell aktivitet. Hovedtyngden skjer gjennom ulike typer møter med mennesker, enten direkte eller på telefon. Ut over det brukes det tid på å lese og skrive dokumenter.

Sosiallederjobben er kjennetegnet av at det ikke er mulig å rekke alle gjøremål innenfor ordinær arbeidstid, kveldsarbeid er derfor vanlig.

De fleste sosiallederne beskriver en situasjon der tilgangen på, eller fraværet av, støttefunksjoner (økonomi, personal osv.) er en svært viktig faktor i å bestemme hvordan de kan bruke arbeidstiden.

Syv av sosiallederne gir uttrykk for at jobben er preget av liten mulighet for å styre tiden selv, at ”handlingsrommet”, i betydningen muligheter til selv å velge hva de vil gjøre, ikke er veldig stort. Dette gjelder alle sosiallederne i de store kommunene. To i små kommuner mener de har brukbar styring med tiden, en er usikker. Det er kravet om tilgjengelighet fra brukere, underordnede og overordnede som i størst grad bidrar til at jobben er uforutsigbar og

ad-hoc preget. Alle sosiallederne ønsker likevel å være svært tilgjengelige for sine *medarbeidere* og for flere er det uforutsigbarheten som gir jobben mening. De ville ikke hatt det annerledes. Noen sosialledere gir inntrykk av at de ofte er offer for omstendighetene, de bestemmer lite hva de vil gjøre og kan i liten grad gjøre noe med at de i stor grad er styrt utenfra.

Flere av sosiallederne har gjennom ulike tiltak forsøkt å få styring med arbeidstiden sin, men inntrykket er at det er vanskelig å oppnå en slik kontroll. Dette blir ikke lettere av at sosiallederne også selv mener det er viktig, riktig og nødvendig å bl.a. være svært tilgjengelig.

7. Makt

7.1. Innledning

Makt er ikke et fokusert tema i symbolsk interaksjonisme, noe som etter min mening er en svakhet ved dette perspektivet. Som det går fram av teorikapittelet danner Engelstad det teoretiske hovedgrunnlaget for min forståelse. I enhver interaksjon, i enhver institusjon foregår det utøvelse av makt, og mange oppfatter makten som produktiv:

Vi må holde opp å beskrive makt i negative ordelag bestandig – makt er ekskluderende, makt er undertrykkende. I virkeligheten er makten produktiv – den produserer virkelighet (Foucault sitert fra fra Bolman og Deal 2002: 184).

Makt oppstår i samhandling med andre, mønstre av makt utvikles over tid og endres stadig. For sosiallederne, som for andre ledere, handler makt om mulighetene til å få sin vilje og sine ønsker gjennom. I hvilken grad og på hvilken måte er sosiallederne opptatt av makt, ser de på seg selv som ledere med stor eller liten makt, og hvordan utøver de i tilfelle makten? Gjør maktulikheter sosiallederjobben forskjellig i små kontra store tjenester, flat struktur-kommuner kontra etatskommuner?

Flere sosialledere tar opp at nettopp det å utøve makt er viktig og gjør jobben spennende. Britt sier:

Jeg synes det er veldig kjekt å være med å påvirke. Jeg sluss mye for ressursene til dette kontoret og av og til blir jeg helt tappa, for du føler at du ikke blir hørt. Men i perioder blir vi det, og nå blir vi ganske godt hørt av politikerne for de har vendt opp ned på rådmannens forslag. Da føler jeg at det er verdt den kampen som har vært ført (...) Jeg har veldig stor glede av å være nær medarbeiderne, saksbehandlerne, og se at vi får til en del ting.

Jørgen uttrykker det slik:

Jeg trives med ledelse og de utfordringene det gir, og dette med å ha innflytelse og mulighet til å påvirke og være sterkt deltagende i beslutningsprosessene. Det syns jeg er kjempemoro.

Begge disse sosiallederne knytter glede til det å ha makt, til å ha innflytelse over beslutningsprosesser og være med å styre utviklingen. Det gir en følelse av å ha betydning og gir en god selvfølelse. Datamaterialet gir et bilde på *hvordan* sosiallederne utøver makten:

1. De leser, godkjenner og gir tilbakemeldinger til saksbehandlerne på vedtak, utredninger, rapporter og lignende.
2. De fatter og kommuniserer beslutninger som de underordnede må følge og som overordnede må forholde seg til.

3. De deltar på arenaer der beslutninger fattes, eller der premisser for beslutninger diskuteres.
4. De forhandler, argumenterer, og har kontakt med saksbehandlere, andre ledere og samarbeidspartnere, både skriftlig og muntlig.

Som vi ser er makten i sitt vesen relasjonell, slik også Engelstad påpeker, og den utøves i utallige, repeterende handlinger i hverdagen. Handlingene danner mønstre som blir maktstrukturer. De fire formene for maktutøvelse over brukes i ulik grad og i ulike kombinasjoner. Engelstad knytter maktgrunnlaget både til ”instituerte posisjoner” og til personlig makt. Punkt en og to faller inn under posisjonsmakt, mens de to siste er personlige basert.

Jeg har tidligere i oppgaven delt sosiallederjobben inn i en sosialfaglig og en lederfaglig del. I diskusjonen om makt i dette kapittelet følger jeg denne delingen.

7.2. Sosialfaglig makt

Jeg starter med å beskrive sosialledernes posisjonsmakt, for deretter å gå over til deres personlige makt på det sosialfaglige området.

7.2.1. Posisjonsmakt

Som jeg allerede har vært inne på flere ganger, både i kapittel 4 og 5, er avgjørelsesmyndigheten på det sosialfaglige området nesten fullt ut delegert til sosialleder, slik Jan forteller:

Delegasjonsreglementet gir meg de nødvendige fullmakter og frihet til å lede tjenesten. Så slik den er, er jeg godt fornøyd med.

Sigurd stadfester dette bildet og tar samtidig opp spørsmålet om klientutvalgets rolle:⁹

Når det gjelder sosialhjelp er det jeg som sitter med ansvaret, jeg kan si ja eller nei i omtrent 99 % av sakene (...) Det er så vidt at vi på årsbasis kanskje har 4-5-6 saker som går til klientutvalget, som går ut over våre delegasjonsgrenser.

Han peker her på begrensinger i posisjonsmakten ved at kommunen har et klientutvalg. Tre store og tre små kommuner har klientutvalg. Ingen som ikke har klientutvalg sier de savner det, mens flere som har det, problematiserer fordelene og ulempene. Kristin reflekterer slik rundt spørsmålet:

⁹ Klientutvalget er et folkevalgt organ som det er opp til kommunene å bestemme om de vil ha eller ikke. Kommunen bestemmer hvilke saker klientutvalget skal behandle, og det vanligste er at de i hvert fall behandler klagesaker før de eventuelt sendes videre til fylkesmannen.

Jeg har stilt mye spørsmål om det er rimelig og fornuftig å ha et klient- og barnevernutvalg som bare skal behandle klagesaker (...) Det er i grunnen den eneste beslutningsmyndigheten jeg kunne tenke meg å ha administrativt.

På den andre siden mener Kristin at hun kan påvirke politisk gjennom å ha et slikt utvalg av politikere. Flere sosialledere bruker da også klientutvalget som en alliansepartner for å fremme sosialpolitiske tema og synspunkter i kommunen, og peker dermed på at det kan bidra til å øke den personlig makten (jfr. 7.2.2). Klientutvalget er den eneste formelle maktbegrensningen på det sosialfaglige området.

Maje tar opp en side av den utstrakte delegeringen som hun synes kan være noe problematisk:

Jeg ønsket av og til at folk blanda seg litt mer inn. Ganske ofte så kontakter jeg rådmannen for å diskutere ting, for selv om jeg har alle fullmakter så syns jeg ikke alltid det er like artig å sitte å sitte helt alene. Det er jo sunt at andre også er med på en løsning.

Hun synes det kan noen ganger være ”ensomt” å ha stor posisjonsmakt fordi det da blir færre som involverer seg i de beslutningene som fattes.

Jørgen er den eneste i de små kommunene som, riktignok i beskjedent omfang, har delegert beslutningsmyndighet videre utover i organisasjonen. Sosiallederne i de store kommunene derimot, har delegert beslutningsmyndigheten ut til saksbehandlerne, slik som Sigurd:

Så jeg vil si at vi har gitt våre medarbeidere den fullmakten jeg har til å si ja og nei (...) Det er veldig ok at de som håndterer saken har sjansen til å si ja og nei og ta stilling til ting der og da.

Ingen medarbeider i Sigurds kommune får likevel fullmakt før etter 6 måneder og det skal rapporteres gjennom gruppelederne til ham. Fullmakten kan trekkes tilbake hvis det ikke fungerer. På denne måten har Sigurd sikret seg en viss kontroll, og det illustrerer makt som ”potentia” eller mulighet, slik Engelstad påpekte i kapittel 3.5.

Også Jan er opptatt av å delegere mest mulig og han mener at de nå ”er nødt til å gjennomgå delegasjonsreglementet med det for øye at vi må ikke la oss hindre i at vi har delegert for lite”.

Hvorfor er det bare sosiallederne i de store tjenestene som har videredelegert i stort omfang? En viktig forklaring ligger i at de ikke har tid til å lese og skrive under alle vedtakene som fattes, eller på andre måter har muligheter for å kontrollere og følge opp den enkelte medarbeider. I kapittel 3.5 trakk Engelstad nettopp fram poenget med at ledere ”som skal utøve makt i stor skala” må ha en ”stab” av ”betrodde” mellomledere til å gjøre dette. I de små tjenestene derimot, med få ansatte, utøver sosialleder stor grad av

posisjonsmakt gjennom direkte kontroll med det løpende faglige arbeidet. Eva for eksempel, skriver under alle vedtak:

Det er fordi saksbehandlerne ønsker at det skal være noen som leser vedtakene og backer opp. Jeg liker å følge med i det de gjør. Ikke nødvendigvis på hvor mye penger som blir brukt eller hva vedtakene sier, men egentlig det der med hvem er våre brukere nå og hva er det som skjer, er det spesielle grupper som dukker opp og sånt. Jeg synes jeg får veldig mye bra informasjon gjennom vedtakene.

Tea trakk tilbake all delegasjon da hun begynte som sosialleder. Bakgrunnen var kritikk fra revisjonen om at det var gjort mange feil utbetalinger. Hun ser ikke noen grunn til å delegere det ut igjen ennå, da nivået ikke er godt nok: ”det er ikke alt som er like sosialfaglig i avgjørelsene”. Både Tea og Eva har i intervjuet behov for å legitimerer denne maktbruken. Det er et ønske fra medarbeiderne, og gir nødvendig informasjon, sier Eva, mens Tea trekker fram tidligere feil som er gjort og avgjørelser som ikke har vært gode nok sosialfaglig. Enhver maktutøvelse må ha legitimitet, den må bli oppfattet som rimelig og velbegrunnet. (Engelstad 1999: 29). Om medarbeiderne oppfatter begrunnelsen for manglende delegasjon som ”rimelig og velbegrunnet” kommer ikke fram i intervjuet. Uten en troverdig forklaring kan det fort oppfattes som om sosiallederen ikke har tillit til sine medarbeidere, eller som uttrykk for et urimelig maktbegjær eller kontrollbehov. Det er sannsynligvis ikke tilfeldig at Tea samtidig som hun forklarer hvorfor hun ikke har delegert, understreker at hun har tillit til sine medarbeidere.

7.2.2. Personlig makt

Makt er et ”tett nett av allestedsværende relasjoner (...) Makt er ikke noe man erobrer og deretter besitter, men noe man gjenerobrer og utøver i en konstant fram- og tilbakebevegelse, i styrkeforhold, taktikk og strategier” (Flyvbjerg 1993: 134).

I kapittel 6 viste jeg at et viktig kjennetegn ved jobben er at sosiallederne bruker største delen av arbeidstiden til å ha kontakt med andre i og utenfor organisasjonen. Jørgen forteller at han har mye kontakt med kommuneledelsen og får personlig makt ved at han ”kommer i kontakt med dem ofte”. Jan har mange treffpunkter, både med helse- og sosialsjefen og administrativ og politisk ledelse for øvrig, noe som øker hans personlige makt. Hyppig kontakt med overordnede ledere, gir muligheten til å påvirke disse ledernes oppfatninger, mål og verdier.

Alle sosiallederne beskriver hvordan de kontinuerlig forsøker å forhandle seg fram til gode løsninger i forhold til utfordringene de står ovenfor. Det å bygge allianser er svært

sentralt, det er spennende og gir jobben mening. Britt forteller om sin allianse med politikerne:

Jeg har et veldig godt forhold til politikerne, det har jeg alltid hatt. Har et stort nettverk der faktisk. Jeg har en klientnemd som jeg er sekretær for og vi har et eget levekårsutvalg som jeg sitter i. Der har jeg gjennomslag, de hører på meg og det tror jeg er fordi jeg er ganske ryddig og sier fra når jeg synes det er nødvendig, prøver ikke å skjule ting som er vanskelig.

Dette er et eksempel på at en sterk allianse med politikerne øker makten, noe som er særlig viktig for Britt da forholdet til rådmannen ikke er det beste. Hun berører også et annet poeng jeg bare kort nevner her. Britt mener hun får makt fordi aktuelle politikerne ser på henne som en ryddig og ærlig person, en som ikke skjuler ting for dem. Hun tolker at de oppfatter henne slik, og hun ser på seg selv på samme måte. Konsekvensen av at de oppfatter henne som ryddig og ærlig (det er slik de definerer situasjonen), er altså at hun får innflytelse. Likevel er hun reservert i forhold til å si at hun har stor personlig sosialfaglig makt, og mener årsaken er at den administrative og politiske ledelsen ikke prioriterer sosialpolitikken. Som jeg beskrev i kapittel 3.4 sier Engelstad at det gir makt å få andre til å ha de samme verdier og mål som en selv. Det dreier seg om å ”utøve makt på grunnlag av normative overtalelser” (Engelstad 1999: 21). Når den administrative ledelsen ikke har de samme prioriteringene som henne, er det et uttrykk for at de prioriterer andre verdier og mål enn det hun gjør. Britt har gjennomslag hos politikere som er viktige for hennes arbeidsområde, men i liten grad hos rådmannen. Dette indikerer at hun i større grad deler sosialpolitisk perspektiv med politikerne enn rådmannen. Britt forteller at dette skaper spenninger og konflikter i jobben som sosialleder.

Tove opplever at hun har liten og mindre personlig makt i den nye organisasjonen enn i den gamle, og er veldig frustrert over dette. Både Kristin, Sigurd og Jan derimot, alle fra store kommuner, tenker om seg selv at de har stor innflytelse oppover i organisasjonen og forklarer dette på ulike måter. Forklaringen for Kristin er at det bare er henne i sosialtjenesten som formelt ivaretar dialogen med nivåene over, og også har kontakten nedover. Hun sitter i en ”nøkkelposisjon”. Sigurd er inne på noe av det samme ved at han har innflytelse gjennom å eie en kompetanse ledelsen ikke har. Konsekvensen er at når sosialtjenesten ”trekker fram ting så synes jeg faktisk vi blir lytta til både administrativt og politisk”. Ekspertise er altså en kilde til makt både for Kristin og Sigurd (Bolman og Deal 2002), og er en ressurs disse sosiallederne rår over (Engelstad 1999: 20). Som jeg var inne på over forklarer Jan sin innflytelse bl.a. med at han er stedfortreder for sosialsjefen. I kraft av det er han med på en del politiske møter han ellers ikke ville ha deltatt på, noe som øker hans personlige makt. I tillegg har han en strategisk gunstig kontorplassering ved siden av sosialsjefen, og får dermed

fordelen av hyppig kontakt med henne. Dette gir muligheter for sterk påvirkning begge veier, slik at sjansene for å utvikle en felles kultur absolutt er til stede, noe Jan da også bekrefter eksisterer.

I kapittel 7.3.1 drøftet jeg klientutvalget som et organ som reduserer sosialledernes posisjonsmakt. Det har beslutningsmyndighet som flere av sosiallederne mener de burde hatt selv. Samtidig kommer det uttalelser som illustrerer hvordan dette organet kan brukes til å øke sosialledernes personlige makt. En uttalelse fra Jørgen, som lenge jobbet for å avskaffe klientutvalget, viser dette:

Nå har vi begynt å bruke klientutvalget på en litt annen måte, nemlig å markedsføre en del saker som er viktige, og bedt dem gå oppover i systemet med disse, i stedet for bare å ta klagesaker. Vi prøver å ta litt temaer, litt informasjon osv. og prøver å få dem til å kanalisere dette videre til de som sitter i hovedutvalget, formannskapet og kommunestyret.

Fra å irritere seg over at han har et klientutvalg som begrenser makten, gjør han nå et forsøk på å bruke potensialet som ligger i dette utvalget til noe positivt for fagområdet, noe som illustrerer det Engelstad kaller maktens to sider: den begrensende og den produktive (Engelstad 1999: 37).

Alle lederne i de små tjenestene sier den korte veien til politikere og rådmannen gir grunnlag for personlig makt, mens bildet er mer brokete for de store. I prinsippet skulle veien være kortere til rådmannsnivået i flat struktur- enn i etatskommunene, siden et poeng ved denne organiseringen er å redusere antallet ledernivåer. Det er likevel ikke grunnlag for å trekke denne slutningen, nærheten til rådmannsnivået blir ikke veldig forskjellig beskrevet av sosialledere fra ulike kommunetyper. Flere av sosiallederne i flat struktur-kommunene sier riktignok at tjenesten har blitt mer synlig, men ikke at dette samtidig har økt deres kontakt med kommuneledelsen. Det er heller eksempler på det motsatte. Jan som jobber i en etatskommune beskriver et nærmere forhold til det politiske nivået enn Tove i en stor flat struktur-kommune. ”Moderniseringen” av kommunen har ført til at hun ikke lenger kan forholde seg til det politiske nivået:

Det er først og fremst rådmannen, og da eventuelt kommunalsjefene i hans sted, som forholder seg til det politiske apparat. Det hender jo av og til at en politiker tar kontakt, men jeg synes det er veldig sjelden nå. Liker det mer når vi hadde litt kontakt (...) Det var noen som var opptatt av dette og som ringte og gjerne ville vite om ting i forkant av behandlingen av saker.

Med den nye kommuneloven kom det inn et klarere skille mellom det administrative og politiske nivået, og i mange kommuner ble det presisert at det var rådmannen som skulle ivareta kontakten med politikerne. I Toves kommune praktiseres skillet strengt, noe som ikke

er tilfelle i Jan og Britts (flat struktur) kommuner, noe som tyder på at mulighet for kontakt med kommunepolitikere ikke bestemmes av kommunens organisering.

I kapittelet 5.3.4 har jeg beskrevet hvordan sosiallederne i flat struktur-kommunene har problemer med å koordinere sitt eget arbeid med andre ledere og arbeidet i sosialtjenesten med andre virksomheter. Dette er en situasjon som lett kan føre til en opplevelse av avmakt, slik Engelstad peker på i kapittel 3.4. For å få større gjennomslagskraft i kommunen har flere av sosiallederne i flat struktur-kommunene tatt initiativ til å opprette både formelle og uformelle nettverk med ledere på tilgrensende fagområder (jfr. kapittel 5.3.4). Sigurd fortalte hvordan de ”gamle” etatslederne med stort hell gjennomførte en ”kollektiv handling” i det lokale lønnsoppgjøret. Lønnsresultatet for deres virksomheter, mener han, ble derfor mye bedre enn det ville blitt, hvis hver virksomhetsleder hadde stått alene.

Det er mange eksempler på hvordan sosiallederne utøver personlig makt ovenfor medarbeiderne i sosialtjenesten. Jan forteller at han:

(...) stort sett får oppslutning og gjennomslag, ikke som diktator, men som en konkluderende person som sier ok da er dette beslutningen (...) Nå må du (saksbehandleren, min anm.) huske, at det må være en plikt å si hva du mener og du har plikt til å innhente informasjon hvis du ikke føler du får nok. Døra står oppe, terskelen er lav og informasjonen er lagt ut på data til enhver tid tilgjengelig for deg (...) Og så er vi veldig tydelige på at når beslutningene er fattet forventer vi 100% lojalitet. Beslutningen er fatta, du må følge opp, og du har ikke noe annet valg. Det har fungert rimelig greit.

Alle de intervjuede sosiallederne oppfatter seg som demokratiske ledere. Det er bl.a. et gjennomgående trekk at beslutningene fattes etter forhandlinger og diskusjoner, i både formelle og uformelle sammenhenger. Ingen beskriver situasjoner der de ville ha, eller har brukt instrukser, selv om den formelle muligheten ligger der, som ”potentia”. Det dreier seg mer om bruk av ulike former for press og påvirkning. Jan ga i sitatet over et eksempel på dette, og Kristin gir denne beskrivelsen:

Det er altså de tre seksjonsansvarlige og administrasjonskonsulentene og jeg som er ledergruppa i sosialtjenesten og vi diskuterer alle beslutninger. Og det er sånn vi utøver ledelse.

I motsetning til i de små, leder sosiallederne i de store tjenestene gjennom mellomledere (jfr. kapittel 5.5). Dette skaper forskjeller i den personlige maktutøvelsen. Det er lengre vei fra brukeren til lederen i de store tjenestene, og viktig informasjon blir ”silt” gjennom saksbehandler og mellomleder, før det når sosialleder. Beslutningsgrunnlaget er dermed annerledes. Mellomledersjiktet gjør at innflytelsen over saksbehandlingen blir mindre fordi den direkte kunnskapen om brukeren er liten. Motsatt kan sosiallederne i de små tjenestene ha

sterkere styring med det faglige arbeidet, da de er tettere på og selv ofte er saksbehandlere, og dermed har større kunnskap om aktuelle faglige problemstillinger.

Beslutninger som sosialleder fatter skal i de store tjenestene gjennom mellomlederleddet før det når fram til saksbehandlere som ofte skal gjennomføre beslutningen. Her er det rom for forvrengninger og feiltolkninger av lederens budskap. Britt beskriver hvordan hun mange ganger p.g.a. motstand i mellomledersjiktet har problemer med å nå fram med sine beslutninger, og Kristin forteller at:

(...) når det gjelder min innflytelse nedover så er jeg avhengig av de tre som er seksjonsansvarlige, for de står for konverteringen av beslutninger og de har dessuten en hel rekke beslutninger som de tar helt alene. Så med den tilliten jeg har til mine medarbeidere så tror jeg at jeg har god innflytelse nedover, men der er jeg helt avhengig av det samspillet.

Avhengigheten Kristin her beskriver gir mellomlederne en viktig maktposisjon og svekker hennes personlige makt. Det kan være vanskelig å ha god kontroll med om beslutningene faktisk blir effektivt, mange teknikker kan brukes for å unngå overordnet kontroll. Men også lederne i de små tjenestene kan slite med å få medarbeidere til å følge opp beslutninger. Maje som synes hun har god innflytelse over den daglige drifta, forteller at:

(...) av og til erfarer jeg at vi på saksbehandlermøtet var enige om noe og så blir noe annet utført i praksis. Men det er vel nesten, holdt jeg på å si, menneskelig. Det går på klientsaker, at kanskje saksbehandleren som er veldig engasjert i klienten, ikke er helt enig i det vi ble enige om på møtet, og så gjør han likevel det han vil. Men innflytelse på kontoret, det har jeg.

Hun ser ikke på dette som ikke å ha innflytelse, det er mer et menneskelig fenomen som må godtas, mener hun. Det er likevel vanskelig å se at dette er uttrykk for at hun har makt. Som Engelstad understreker gir det først mening å snakke om at noen har makt når det inntreffer et resultat ut fra en intensjon. Det er vanskelig å se at det gjør dette i Majes eksempel. Eksempelet illustrerer også godt Lipskys (1980) poeng (jfr. kapittel 3.3.2) om at mye makt i organisasjoner som sosialtjenesten sitter i det ytterste leddet, hos bakkebyråkraten, som er den som møter brukeren. Det er her velferdstilbudet konkret utformes. Jo mer beslutningsmyndighet som er delegert ut, jo mer makt har bakkebyråkraten.

Forholdet mellom sosialleder og mellomleder, eventuelt sosialleder-saksbehandler er en maktrelasjon, og i enhver maktrelasjon er det, ”i det minste potensielt, innebygget en kampstrategi” (Flyvbjerg 1993: 113), enhver utøvelse av makt møtes med motmakt. I det øyeblikk mellomleder/saksbehandler gjør motstand mot for eksempel en beslutning fra sosialleder, omdannes dette til ”kamp mellom motstandere” (Flyvbjerg 1993: 114). Straks kampen er over oppstår på nytt en maktrelasjon som riktignok er annerledes enn den som var

utgangspunktet. Denne bevegelsen pågår hele tiden og det som søkes er en stabil maktrelasjon. I dette perspektivet er motstanden fra mellomledere og saksbehandlere helt naturlig. ”Det å gjøre som jeg vil uansett”, som i eksempelet til Maje over, kan ses på som en måte å unngå overordnet kontroll og styring på, en måte å respondere på i forhold til lederens press på identiteten til sosialarbeideren (Thompson og Mchugh 2002: 341). En annen side av dette er Engelstad inne på når han påpeker at jo bedre legitimert maktbruken er, jo mindre motstand vil sosialleder oppleve (Engelstad 1999: 38). Selv om motstand er en naturlig del av enhver maktutøvelse, kan det jo være nyttig å spørre seg om den motstanden sosiallederne opplever mot sine beslutninger, også er uttrykk for mangel på legitimitet?

7.3. Lederfaglig makt.

Spørsmålet er på hvilken måte makt på det lederfaglige området kjennetegner jobben som sosialleder? Jeg fokuserer i fremstillingen makt på det økonomiske området og personalfeltet, og starter med økonomien.

7.3.1. Økonomisk makt

Ulike særlover, som sosialtjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og barneverntjenesteloven, pålegger kommunene mange og varierte oppgaver. Det varierer hvor rettighetspregede lovene er, og mulighetene for å utøve skjønn er også forskjellig. Skjønnnet går både på hvilke ytelser som skal/kan gis og/eller hvilket nivå de skal være på. Erfaringene fra fylkesmennenes klagesaksbehandling bl.a. med sosialtjenesteloven, viser at ytelsene i større eller mindre grad er influert av kommunens økonomiske situasjon, selv om det i sosialtjenesteloven står at det ikke kan tas hensyn til kommunens økonomi ved utmåling av sosialhjelp.

Kommuneloven krever at det hvert år lages et budsjett i balanse og det er til slutt kommune-/bystyret som fastsetter de økonomiske rammebetingelsene som bl.a. sosialtjenesten skal operere innenfor. Inntrykket er at jo dårligere økonomi, jo sterkere er fokuset på budsjettet. Tove som jobber i en kommune med dårlig økonomi forteller hvordan toppledelsen så godt som bare er opptatt av økonomien og svært lite av fagområdene. Hun synes det er slitsomt.

Makt på det økonomiske området kan deles i to: makt *over* fastsettelsen av de økonomiske rammene (budsjettet), og makt *innenfor* disse. Spørsmål om å sette i verk nye tiltak kan være et eksempel. Som en sosialleder sier, legger rådmannen seg aldri opp i forslag

til nye aktiviteter så lenge du kan vise til dekning av tiltaket innenfor ditt allerede tildelte budsjett. Noe annet blir det hvis du ikke kan det. Dette er en illustrasjon på hvordan mangel på styring over budsjetttrammene, begrenser sosisallederens sosialfaglige autonomi, slik jeg har beskrevet det i kapittel 5.6. I følge delegasjonsreglementene har sosiallederne ansvar for både å fremme forslag til budsjett for sitt fagområde og for å holde driften innenfor det vedtatte budsjettet. Det siste er en klar og sterk *skal*-norm, uansett kommunetype.

Som Engelstad påpeker i kapittel 3.4 utøves makt indirekte ved at en aktør påvirker rammebetingelsene. I sine forsøk på å påvirke tildelingen av budsjetttrammene utøver sosialleder makt. Alle sosiallederne beskriver at de er aktive i å utarbeide og forhandle seg fram til neste års budsjett. Åtte har uttalt seg om hvor fornøyd de er med budsjettet, og seks uttrykker at økonomien så langt aldri har vært deres store hodepine. Mia uttrykker dette slik:

Jeg synes jeg har greid å forhandle meg fram til et ganske godt budsjett. Jeg synes ikke budsjettet er for knapt.

De har langt på vei fått det de har bedt om, og flere mener at det har sammenheng med at sosialhjelp er en lovbestemt, pliktmessig ytelse. Det kan se ut til at det å ha en lov i ryggen gir sosiallederne økt makt. Det er rimelig å anta at jo klarere loven er på brukernes rettigheter, jo mer kraft kan sosiallederne legge i argumentasjonen for å få kommunen til å oppfylle disse. Hvis jeg går tilbake til Engelstads ”fire knipper av saksforhold” faller dette inn under kategorien ressurser. Det å råde over ressurser gir makt, en sterk rettighetslov er en ressurs å ha.¹⁰ Samtidig er dette et eksempel på makt som ligger i de institusjonelle rammene faget utøves innenfor, slik det er beskrevet på side 71, og ikke i profesjonen. Konklusjonen er at flertallet av sosiallederne har hatt god påvirkning når det gjelder å fastlegge budsjetttrammene, og at de er fornøyd med budsjettet. På bakgrunn av det generelle inntrykket fra media, og gjennom egen kontakt med ulike sosialtjenester, hadde jeg forventet meg et mer dystert bilde av situasjonen, ikke fullt så tilfredse sosialledere på dette området. Og for å nyansere bildet litt: Tove sier hun er fornøyd med neste års budsjett, men beskriver samtidig hvordan hun forhandler og strever med å bli hørt:

Det å nå fram med våre synspunkter føler jeg nok ikke alltid er like lett. Det kan være dilemmaet om hva du prioriterer, når du får klar beskjed om at nå skal du skjære ned ytterligere, ja det kan være 10% av budsjettet, og du ser at dette går ikke, det vil gå ut over klientene. Jeg argumenterer og skriver og vi gjør så godt vi kan for å synliggjøre det og det forundrer meg innimellom at ikke synspunktene kommer frem eller i alle fall blir tatt hensyn til. Her er det økonomien som går foran.

¹⁰ Sosialtjenesteloven sier at man har rett på sosialhjelp ut fra visse vilkår, men ikke hva eller hvor stor ytelse man har rett på. Dette er langt på veg overlatt til kommunens skjønn.

Dette kan også ses på som uttrykk for ulike kulturer. Politikernes perspektiv er sannsynligvis at de vil yte tjenester til hele befolkningen, men samtidig er de opptatt av å passe på at budsjettet ikke blir for ”ekspansivt”. For Tove er perspektivet at hun har ansvar for at hennes brukere får det de trenger, og da må hun ha et budsjett som imøtekommer dette. Da får heller andre budsjettposter reduseres. Dette gjenspeiler forskjellige verdier og normer som styrer hva de mener og gjør, og er i språkbruken til symbolsk interaksjonisme uttrykk for ulike kulturer. Begge perspektivene er legitime, men forskjellige og vanskelige å forene. Det er derfor ikke overraskende at Tove synes dette sterke fokuset på økonomiske innsparinger er slitsomt, og at det skaper spenninger.

I tillegg til Tove, er heller ikke Jørgen og Britt fornøyde med budsjetttrammene. Jørgen fikk ikke gehør for sitt syn da han fremmet budsjettforslaget, noe han er misfornøyd med:

Kommunen bygger på historiske budsjett, slik at regnskapet for 2000, ble lagt til grunn for budsjettet i 2001. 2000 var et veldig lavt år, et godt år for å si det på den måten, slik at i 2001 har jeg røket med en million på sosialhjelpsbudsjettet. Det er ganske mye i forhold til det lille budsjettet vi har. Men det er fordi vi har kommet opp på et normalår igjen og det må jo dekkes inn på en eller annen måte. Jeg redegjorde på forhånd at å bruke de lave tallene fra 2000, sannsynligvis ville medføre at det ville ryke. De valgte altså å gjøre det likevel fordi de trengte å bruke pengene på andre områder.

I kampen om knappe rammer nådde ikke Jørgen fram med sin argumentasjon. Det å forsøke å påvirke andres oppfatninger, kunnskap og tro er et av saksforholdene Engelstad viser til i modellen for sosial handling. Jørgen (A) prøvde å få kommuneledelsen (B) til å dele hans oppfatninger ved å øke kunnskapen om hvorfor det var feil å bruke forrige års budsjett som grunnlag når det nye budsjettet skulle legges. Kommuneledelsen valgte ikke å ta hans perspektiv, og han vant derfor ikke fram. Igjen ser vi, i tråd med symbolsk interaksjonisme, at det er to ulike kulturer som møtes. Jørgen mener brukerne får det de har krav på, men han er ikke stolt over nivået på ytelsene. Dette illustrerer poenget med at sosialhjelp er en rettighet, men nivået på ytelsene er det opp til kommunene å bestemme. Han mener det er for lite både til drift og sosialhjelp. Det samme forteller Britt:

I en periode i –95/96 hadde vi et stort underforbruk, og da reduserte man budsjettene. Og så har vi aldri fått dem opp igjen da klientmassen økte igjen. Det er et strev. Ja, jeg jobber med knappe budsjetter.

Knappe budsjetttrammer betyr mindre faglig handlingsrom, dermed reduksjon av den faglige makten og profesjonell autonomi (jfr. kapittel 5.6)..

Alle de ti sosiallederne opplever at de har stor makt *innenfor* tildelt budsjett. Dette bekreftes av delegasjonsdokumentene der det går fram at sosiallederne har stor

beslutningsmyndighet på området. Det er likevel et gjennomgående krav at alle lederne i kommunene har ansvar for å holde seg innenfor budsjettet. Sigurd forteller:

Jeg har fått en ramme og det er mitt ansvar å holde meg innenfor rammen, det er sluttsommen, altså netto avvik eller ikke, som er interessant, det er føringa som ligger. Hvordan jeg bruker pengene, det er sagt at det er opp til den enkelte leder.

Likevel kan det se ut som om noen lettere får tilslutning til å gå utenfor rammene enn andre, at styrken i kravet om å holde seg innenfor budsjettet er noe varierende. Mia forteller at

Du kan si at på slutten av året er det kanskje ikke så mye penger igjen, men jeg er av den oppfatning at hvis noen absolutt trenger behandling gjør jeg det likevel, for det kan jeg stå for faglig. Jeg er hele tiden opptatt av å holde helse- og sosialsjefen orientert om budsjettet og hvorfor vi gjør ting. Jeg skriver det ned og begrunner. Det har jeg fått veldig gehør for, jeg synes ikke det har vært vanskelig i det hele tatt.

Mia jobber i en etatskommune og det er mulig at vi her ser konturene av at det er lettere å bryte rammene i disse kommunene, enn i flat struktur-kommunene. Jan berører noe av det samme. Selv om sosialtjenesten har fått sitt tildelte budsjett innenfor etaten, er det sannsynligvis lettere å være litt romslig på tjenestens rammer, så lenge etaten samlet holder seg innenfor sitt totalbudsjett. Når sosialtjenesten derimot blir egen resultatenhets stilles det de samme kravene til denne tjenesten om å holde budsjettet som det tidligere ble stilt til etaten. Det kan derfor se ut som om sosialleders personlige makt på dette området reduseres når kommunen går over til flat struktur.

Dette kommer enda tydeligere fram hvis vi sammenligner etatskommunene med flat struktur-kommuner som har innført lederkontrakter. I lederkontraktene slås det fast at sosialleders suksess bl.a. måles ut fra om han/hun holder tildelt budsjett eller ikke. Dermed blir presset på den enkelte sosialleder større, noe som også er den uttalte hensikten. Lederkontraktene kan på denne måten ses på som et redskap for kommuneledelsen til å disiplinere sosiallederne (jfr. kapittel 3.5). Med en generelt tøffere kommuneøkonomi, kan det bli vanskeligere å holde budsjettene i årene som kommer, og konsekvensene kan bli flere slike ”disiplineringsiltak”. Et annet eksempel er ordningen med å ta med seg underskuddet for ett år inn i neste. Tove forteller at de har innført dette og Sigurd sier det også vil komme i hans kommune. På den andre siden sier Tove, fikk de enhetene som klarte å holde seg innenfor rammen 100.000 hver. Noen sosialledere er opptatt av at det er vanskelig å forutse etterspørselen etter sosialhjelp. Tove mener derfor det ikke er riktig at sosialtjenesten og hun måles ut fra om de holder budsjettet eller ikke, fordi hun kan ikke ”måles ut fra ting jeg ikke har muligheter til å påvirke”.

Flere forteller om begrensninger i makten ved måten budsjettssystemet er bygd opp på, for eksempel begrensningene i det å sjonglere mellom drift og lønn og mellom drift/lønn og sosialhjelp. Dette kan ikke gjøres uten videre. Her ser vi hvordan rammebetingelser indirekte utøver makt ovenfor sosiallederne. Jørgen får et forklaringsproblem hvis han overfører fra sosialhjelpsbudsjettet til for eksempel kurs. Han kan nok gjøre det, ”men det er noen uskrevede normer her som ikke står i delegasjonsreglementet”, som gjør at han helst unngår det. Jan føler at det skules hvis han gjør noe ”for spenstig” som koster penger. Han kan formelt gjøre det, men blir da fort utsatt for uformelle sanksjoner, bl.a. negative kommentarer. Som vi ser er det mange sterke formelle og uformelle normer knyttet til dette med budsjett. Det er et område, i motsetning til det sosialfaglige, der begrensningene i mulighetene for maktutøvelse er mange, og der det hersker én sterk overordnet norm: Budsjetttrammen skal holdes!

7.3.2. Makt på personalområdet

I personalsaker sier de fleste av lederne at de har rimelig stor posisjonsmakt, men samtidig pekes det på mange rammebetingelser som begrenser sosialledernes makt. Maje sier hun har stor delegasjon når det gjelder ansettelser: ”det gjør jeg sjøl, både intervjuer og ansetter”. Det samme gjelder permisjoner, ”men jeg liker jo ikke å være enerådende, så jeg drøfter sånt med personalavdelingen”. For Sigurd er det slik at:

(...) når det gjelder ansettelser, så ansetter jeg mitt personale. Det er en prosess på at de fagorganiserte høres osv., men jeg er ansettende myndighet.

Sosiallederne trekker frem ulike typer begrensninger når det gjelder ansettelser, lønsspørsmål, det å flytte på arbeidstakere, gi medarbeidere nye oppgaver og lignende. Personal/omstillingsområdet er ganske gjennomregulert, og på dette området har fagorganisasjonene relativt stor makt. Nå er de intervjuede sosiallederne lite opptatt av fagforeningene, og de fleste trakk ikke disse fram under intervjuet i det hele tatt. Der de ble nevnt, ble de framstilt som en liten, ja nærmest ubetydelig maktfaktor, nærmest i en bisetning, som sitatet med Sigurd over er et eksempel på. Sosiallederne ga ingen forklaringer på, og jeg spurte ikke eksplisitt, hvorfor fagforeningene oppfattes som relativt uviktige, men flere forklaringer kan tenkes. For det første kan det være slik at de tillitsvalgte faktisk er relativt anonyme aktører i alle de ti kommunene. For det andre kan det være uttrykk for at sosiallederne har et lite bevisst forhold til organisasjonene. For det tredje kan det være at sosiallederne ikke sa mye om de tillitsvalgte fordi jeg i intervjuet ikke spurte eksplisitt om dem. Men uansett ville jeg trodd at de tillitsvalgte hadde fått mer omtale av sosiallederne.

Flere av kommunene har lagt begrensninger rundt ansettelser. Jan synes han har store fullmakter, men kan likevel ikke ansette flere enn han har stillingshjemler til, så ”hvis jeg skal gjøre noe med det, så må jeg ha et rådmannsvedtak”. Sigurd forteller at han ikke har:

(...) full frihet umiddelbart til å lyse ut når jeg får en ledig jobb. Det må vurderes av et utvalg som vurderer dette i forhold til inntjeningspotensialet og muligheten for å ikke besette den. Så der har jeg ikke full frihet. Når det gjelder lønnsfastsettelse og den type ting, så er jeg også bundet av det som kommer sentralt fra.

Når det gjelder personalbehandling er kommunene opptatt av at de ansatte skal behandles likt. Det er derfor i alle kommunene personalreglement felles for hele kommunen. Eva forteller når det gjelder permisjoner:

Hvis det er småting på dager og sånn, så gjør jeg det, men hvis det er sånn ett år, da bare uttaler jeg meg og sender det videre til min leder. Skal det være med lønn så må det jo videre til personalkontoret. Det er jo andre økonomiske konsekvenser av det. Og det har jo noe med at en prøver å få en noenlunde lik behandling i hele kommunen.

I mange av kommunene holdes lokale lønnsforhandlinger sentralt, dvs. de gjennomføres ofte av personalstaben hos rådmannen og ikke i den enkelte virksomhet. I Toves kommune vil rådmannen delegere til virksomheten, men så langt har fagforeningene forhindret det. Men hun er sikker på at det kommer. Dette er et godt eksempel på at fagforeningene har innflytelse, tross den lave oppmerksomheten de har hos sosiallederne.

7.4. Oppsummering

Det trer fram et bilde av en sosiallederjobb kjennetegnet av stor posisjonsmakt innen det sosialfaglige området. Det er kun klientutvalgene i de seks kommunene som har dette, som danner en klar begrensning i beslutningsmyndigheten. Jeg finner ingen vesentlig forskjeller i små kontra store kommuner, eller i etats- kontra flat struktur-kommuner.

Det er derimot markante forskjeller i videredelegeringen. Sosiallederne i de store har alle gjennomført omfattende videredelegering, og det er ingen forskjell mellom sosialledere i ulike kommunetyper. Sosialledere i de små tjenestene derimot, har omtrent ikke videredelegert.

Med unntak av Tove, kjennetegnes jobben av at sosialledere har stor personlig makt på det sosialfaglige området, noe de er fornøyd med. Det er likevel beskrevet flere eksempler på motstand mot avgjørelser fattet av sosialleder, særlig fra mellomledere i de store tjenestene, men også fra saksbehandlere i de små. Oppover i hierarkiet er det få spørsmål til hva sosiallederne foretar seg sosialfaglig, så lenge de holder seg innenfor budsjettet.

Det er forskjeller i muligheter for, og hvordan sosiallederne har maktet, å bygge allianser både til det politiske og det administrative nivået. Alle sosiallederne har hyppig kontakt med, og inntrykket er at det er kort veg til rådmannsnivået og dette varierer ikke med kommunetype, mens sosiallederne i de små har mest kontakt med politikerne. Flere ser klientutvalgene som en mulighet til økt personlig makt, selv om det reduserer den formelle.

Alle lederne beskriver seg som demokratiske. Sosiallederne i de store tjenestene leder gjennom mellomledere og er avhengig av disse for å kunne lede. Det gir en annen maktbase enn å lede saksbehandlere direkte.

For alle, unntatt tre, er jobben kjennetegnet av stor personlig makt i forhold til å påvirke hvordan de økonomiske rammene for tjenesten skal være, noe de er fornøyd med. De deltar aktivt i dette arbeidet med budsjett og er tilfreds med det budsjettet de har. Forskjellene ser ikke ut til å være avhengig av om det er store kontra små, eller flat struktur- versus etatskommuner.

Alle er enige om at jobben kjennetegnes av både stor posisjons- og personlig makt innenfor budsjetttrammene. Innføringen av flat struktur og lederkontrakter ser ut til å ha den disiplinerende effekten de er ment å ha, der ansvaret for budsjettdisiplinen tydeliggjøres og forsterkes..

På personalområdet er jobben kjennetegnet av flere begrensninger både i posisjonsmakt og personlig makt. For det første har området et detaljert regel- og avtaleverk, og fagforeningene skulle derfor, i hvert fall på papiret ha en del makt. Det viser seg likevel at de tillitsvalgte, slik sosiallederne beskriver det, spiller en ganske ubetydelig rolle. For det andre ligger det begrensninger i at det er ønske om lik praksis i hele kommunen på området.

Sosiallederne gir uttrykk for at den utstrakte delegasjonsmyndigheten gjør jobben inspirerende og interessant og den har bred oppslutning hos alle sosiallederne.

8. Verdier om brukerne

8.1. Innledning

I hvilken grad og på hvilken måte kjennetegner brukerperspektivet jobben som sosialleder, og hvordan tenker sosiallederen om seg selv i forhold til brukeren?

Alle de tre lovene, sosialtjeneste, offentlighets- og forvaltningsloven (jfr. kapittel 5), har viktige føringer i forhold til brukernes rettigheter og hvordan brukerne skal behandles. Mest sentralt står sosialtjenesteloven, der § 8-4 pålegger tjenesten å samarbeide med brukeren. Brukerperspektivet som verdi er dermed en del av lovgrunnlaget for utøvelsen av sosialt arbeid i sosialtjenesten.

Statsbudsjettet og andre statlige føringer fokuserer på at brukeren skal stå i sentrum for enhver offentlig virksomhet og det vektlegges i ”moderniseringen” av offentlig sektor. Statsbudsjettet har et eget innledningskapittel om regjeringens verdier innenfor sosialpolitikken:

For dem som faller utenfor, skal den offentlige hjelpeinnsatsen ta utgangspunkt i den enkeltes behov. Tjenestene må tilpasses brukerne og ikke omvendt. Dette betyr at ulike personer vil bli møtt med ulike tjenester og ytelser, avhengig av de individuelle og unike behov som den enkelte har (St.prp.nr.1, 2003-2004: 9).

Tre av lederne har lederkontrakter der brukerperspektivet er eksplisitt uttalt. I lederavtalen til Britt for eksempel, står det at det skal foretas en årlig resultatvurdering på bakgrunn av bl.a. ”tjenesteyting, herunder kvalitet og brukerorientering”.

Sosiallederne fokuserer brukerne og Tea gir uttrykk for hvilke visjoner, implisitt verdier, flere av sosiallederne har:

Først og fremst har jeg et håp om å lage et så bra faglig tilbud her at klientene føler seg skikkelig ivaretatt, at de føler at det er et verksted, ikke at det er et sted du går og får penger, men et sted du går for å få hjelp til å komme deg videre i livet. Det er virkelig et håp”.

De viktigste verdiene i forhold til brukerne kommer til uttrykk ”gjennom reflekterte verbale fråseegner og/eller handlingsmønster” (Aadland 1998:123), slik som i sitatet over, og det er variasjoner i hvilke verdier sosiallederne vektlegger innenfor brukerperspektivet.

Nå fins det også eksempler på at brukerperspektivet ikke er tatt fram i sammenhenger der en kunne forventet det. En gjennomgang jeg gjorde av 32 stillingsannonser for sosialledere i fagbladene til FO for 2001 og 2002, og de innsendte ”tradisjonelle” stillingsbeskrivelsene fra sosiallederne i min undersøkelse, trekker ikke fram brukerne særskilt. Et annet eksempel er

verdien likebehandling av brukerne., som jeg kommer tilbake til i kapittel 8.5.2. Disse eksemplene endrer likevel ikke inntrykket av brukerperspektivets sterke stilling som ideal.

I teorikapittelet, 3.6, presenterte jeg et brukerperspektiv med fire elementer: å bidra til at brukeren blir aktør i eget liv, brukermedvirkning, utforming av tjenestetilbudet i tråd med brukerens ønsker/behov og brukerens opplevelse av møtet med sosialtjenesten. Jeg har strukturert dette kapittelet etter de fire elementene, selv om kapitteloverskriftene ikke er helt identiske.

8.2. Målet for hjelpen

8.2.1 Aktør i eget liv

Verken lovverket eller de ti sosiallederne bruker aktørbegrepet for å beskrive hva de legger i brukerperspektivet. Dette er likevel reflektert i lovgrunnlaget og lovteksten, formulert i sosialtjenestelovens bærende prinsipp om hjelp til selvhjelp. Loven skisserer to hovedmål for økonomisk stønad. Det ene er ”å sikre at den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold likevel har trygghet for et forsvarlig livsopphold”. Det andre er ”å gjøre søkeren selvhjulpen og etter hvert uavhengig av stønad” (Sosial- og helsedepartementet 2001: 11-12). Hjelp til selvhjelp, skriver Fosse, handler om:

(...) å gi råd, veiledning, sosial behandling, spesielle tiltak og tjenester og/eller økonomisk stønad som tar sikte på å styrke klientens ressurser til å styre sitt eget liv (Fosse 1994: 94).

Ingen er aktør i eget liv hvis de ikke bestemmer over sentrale deler av det. Skal brukeren komme dit, og bli der, må han eller hun være med å bestemme hvordan dette skal skje, de må selv legge løpet og definere målet (jfr. Lingås, kapittel 3.6.2). Dermed ser vi at det å være aktør i eget liv og medbestemmelse/beslutningsmyndighet er to sider av samme sak.

Er da det primære målet for sosialhjelpen at brukeren skal bli aktør i eget liv gjennom hjelp til selvhjelp? Målet uttrykkes av sosiallederne på forskjellige måter. Eva vektlegger troen på at brukerne kan mestre eget liv og at det er viktig å fastholde at det fins endringspotensiale hos mange av brukerne. Her er verdigrunnlaget tett opp til hjelp til selvhjelp. Mettes viktigste mål er å gjøre en god jobb ”i forhold til å hjelpe mennesker som har det vanskelig”. Her legges det vekt på hjelpeaspektet, slik Sigurd også gjør. Hans mål er å gi brukerne ”tilfredsstillende levevilkår og hjelp i det daglige”. Her er fokuset hjelp og ikke krav, målet uttrykkes ikke som hjelp til selvhjelp eller det å få brukeren til å bli aktør i eget liv.

Teas hovedvisjon er å gi brukerne hjelp til å komme seg videre i livet. Igjen fokuseres hjelpeaspektet, og hun konkretiserer ikke hva det ligger i å komme videre i livet. Britt er opptatt av at kommunen og sosialtjenesten skal gi brukerne ”som er noen av de mest vanskeligstilte i samfunnet”, et verdig liv. Som mangel på verdighet nevner hun at tilbudet til rusmisbrukerne er å sove i et hus fra 1913 ”og det ser sånn ut”. Ut over dette utdyper hun ikke hva hun mener, men et verdig liv blir ikke knyttet opp mot aktørperspektivet.

Konklusjonen er at hjelp til selvhjelp, eller det å få brukeren til å bli aktør i eget liv, ikke formuleres klart og utvetydig som en verdi av noen sosialledere. Det er derfor vanskelig å si at dette er et kjennetegn ved sosiallederjobben. Hjelpeaspektet derimot, er mer framtrædende, noe som er i tråd med mine egne erfaringer fra feltet. Schei peker også på dette i det hun refererer til Lipskys undersøkelse:

De yrkesutøverne som velger slike jobber, har ofte et ideal som går i retning av at det å hjelpe andre er noe som er meningsfylt i seg selv (Schei 1999: 18).

Hvis det er slik at sosiallederen har en sterk identitet som ”hjelper”, kan det komme i veien for verdien hjelp til selvhjelp. Det blir viktigere at brukeren bekrefter sosiallederens godhet, dyktighet osv., enn at han/hun selv kommer videre. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 8.5.2..

8.2.2. Arbeidslinjen

Ytterligere to faktorer henger sammen med hva som er målet for sosialhjelpen, arbeidslinjen og forvaltningsarbeid kontra endringsarbeid. Arbeidslinjen har vært en bærende verdi for ulike regjeringer de siste tiårene, uttrykt i regjeringens forslag til statsbudsjett slik:

Regjeringen vil legge til rette for at den enkelte i størst mulig grad kan forsørge seg gjennom eget arbeid (St.prp.nr. 1, 2003-2004: 9).

Bakgrunnen for den sterke betoningen av arbeidslinjen er dels at arbeid i seg selv blir sett på som en positiv verdi for den enkelte, og dels som et middel for å dempe de økende offentlige utgiftene til trygd og sosialhjelp:

Prognosene viser at forholdet mellom yrkesaktive og stønadsmottakere vil bli enda skjevare i årene fremover dersom det ikke settes i verk tiltak for å snu utviklingen. Stønadstiltakene må legge til rette for aktive tiltak og arbeid (...) (St.prp.nr. 1, 2003-2004: 10).

Det er et overordnet mål for velferdsstaten at flest mulig skal være i innteksbringende arbeid, og de som støtes ut av arbeidslivet skal raskest mulig få hjelp til å komme tilbake.

Arbeidslinjen og prinsippet om hjelp til selvhjelp, er to sider av samme sak, og trykket mot sosialtjenesten for å få brukerne ut i arbeid har økt de siste årene og kommer nå særlig til

uttrykk i arbeidet med å samordne a-etat, trygdeetat og sosialtjenesten (Samordningsforsøkene). I sosialkomiteens innstilling til stortingsmeldingen om dette arbeidet, St.meld. nr. 14 (2002-2003), heter det at velferdstjenestene skal:

(...) bidra til at flere ledes mot arbeid og færre mot stønader. Det framholdes at brukere som har et problem med arbeid og inntekt, i framtiden skal møte et mer samordnet tilbud (Inst. S. Nr. 189. 2002-2003: 1).

Komiteen sendte stortingsmeldingen tilbake til Regjeringen og ba om at det blir utredet ”ulike modeller for en felles velferdsstat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten” (Inst. S. Nr. 189. 2002-2003: 3). I tillegg drives det i flere kommuner samordningsforsøk, bl.a. er Toves kommune med i dette arbeidet.

Kjennetegner da arbeidslinjen, som overordnet verdi, sosiallederjobben? Begrepet blir ikke brukt av noen av sosiallederne, det å få brukere ut i arbeid framheves ikke særskilt. Konklusjonen min er at arbeidslinjen ikke er en verdi av sentral betydning for sosiallederne, det er ikke et fremtredende kjennetegn ved sosialleder jobben. Målene for sosialtjenestens brukere, slik sosiallederne uttrykker det, virker mer sammensatte og ofte mindre ambisiøse enn å få brukeren/brukerne i arbeid. Det handler ofte i stedet om å mestre helt basale oppgaver som å disponere penger, klare å stå opp om morgenen, mestre angsten for nye mennesker osv.

8.2.3. Forvaltnings- kontra endringsarbeid

Sosialt forvaltningsarbeid handler om å avklare søkerens eventuelle rett til økonomisk sosialhjelp etter lov/forskrifter, regne ut størrelsen på denne, sjekke at alle vilkår for å få hjelp er oppfylt, kontrollere at eventuelle vilkår knyttet til hjelpen oppfylles og lignende. Dette ender opp i et vedtak som utløser en økonomisk ytelse. Her ligger det ikke nødvendigvis noe krav om at søkeren må endre seg eller sin livssituasjon, og for mange brukere, ofte i en akutt vanskelig økonomisk situasjon, er dette tilstrekkelig. For andre derimot, er det behov for mer omfattende innsats og det er her endringsarbeidet kommer inn. Mette gir et eksempel og forteller at arbeidet med en bruker kan starte med å få økonomien på plass:

(...) og så begynner vi å jobbe med endringsarbeid. For eksempel hvis noen har tilstrekkelig med penger, men ikke greier å forvalte dem, da kan vi gå inn og forvalte disse over en tid. De kommer jevnlig til kontoret og er med på å sette opp et budsjett. Så prøver vi etter hvert at de overtar det selv, for eksempel får banken til å ta faste trekk (...)

I slike situasjoner er økonomisk sosialhjelp kombinert med sosialt endringsarbeid nødvendig.

Jeg konkluderte med at arbeidslinjen ikke var en sentral verdi for sosiallederne, men er da endringsarbeid mer generelt det? Hvordan prioriterer sosiallederne tiden, engasjementet og oppmerksomheten sin på dette, i forhold til det mer statiske forvaltningsarbeidet? Verdier

uttrykkes bl.a. gjennom de prioriteringene vi gjør. Seks av sosiallederne ga eksplisitt uttrykk for at sosialtjenesten de leder arbeider for lite med endringsarbeid i forhold til forvaltningsarbeid. Maje mener de skulle jobbet mer systematisk med å endre folks livssituasjon, det dreier seg om å jobbe mer ”målrettet og faglig gjennomtenkt”. Hva hindrer henne da i å gjøre noe med dette? Svaret er at ”det ikke er annen hindring enn dagen og tiden, hva folk har tid til”, og at de ikke er bevisste nok på dette. Samtidig understreker hun:

(...) kan det godt hende at vi gjør mye av det, i og med at vi har den ganske tette individuelle kontakten, men kanskje ikke i en faglig kontekst, i en bevisst sammenheng(...)

Kristin sier at de har ”gjort utallige forsøk på å fordele disse oppgavene sånn at det skal bli mest mulig tid til endringsarbeid og mindre tid skal gå til forvaltningsarbeid: utmåling, utregning, diskusjon, forskudd...”, men tjenesten ikke har kommet så langt med dette. Hovedforklaringen er at klientmengden har økt og forvaltningsarbeidet blir da prioritert ”fordi det dreier seg om livsoppholdet til folk”. Verdien ”yte livsopphold” kommer dermed i praksis foran verdien ”hjelp til selvhjelp”. Hun tror også idealet de har om at alle nye skal tas ”inn til samtale med en gang”, skaper problemer, fordi det da ”renner på med brukere”. Enda en verdi, ”tilgjengelighet for brukeren”, bidrar i praksis til å nedprioritere verdien ”hjelp til selvhjelp”. Slike verdikonflikter fins det mange av i denne sektoren.

Sigurd sier at ”saksmengden fører til at andelen som jobber endringsmessig er lavere enn det jeg kunne tenkt meg”, men at de nå prøver å vri dette ved å gjøre en del organisatoriske endringer, og Jørgen bekrefter samme bildet: ”det er et kapasitetsspørsmål. Alt for mye tid går med til ren økonomisk saksbehandling”. Eva forteller at det blir gjort for lite ”i forhold til oppfølging av rusmisbrukere, for lite i forhold til ungdom som detter av lasset”. Det er vanskelig å få prioritert endringsarbeid tilstrekkelig, også ovenfor ungdom som er en prioritert gruppe. Igjen forklares det med manglende kapasitet: ”det er ikke vilje det står på”. Hun ville sett det som positivt ”hvis sosialhjelpsyttelsene forsvant” fra sosialtjenesten. Det samme tenker Tea, som uttrykker sterk vilje til å få satt sosialt arbeid mer i sentrum, og mener det ville vært bedre hvis økonomiske ytelser ble skilt fra sosialtjenesten:

Jeg syns det er en spennende tanke ut fra at da tror jeg vi kan gjøre enda bedre sosialfaglig arbeid, når du slipper å tenke på pengene. Akkurat som jeg tror at sykepleiere som jobber i psykiatrien uten medisiner, gjør bedre arbeid i forhold til pasientene. Det er et eller annet med at det eneste virkemiddelet du har når du ikke har penger, er deg sjøl. Og da tror jeg faktisk at en yter enda bedre.

Det er ikke bare tidspress som hindrer realiseringen av å øke endringsarbeidet. Britt peker på at noen ganger ligger hindringen i saksbehandlerne selv:

Jeg er bekymra for at vi ikke får brukt det sosialfaglige faget vårt fordi jeg erfarer

at saksbehandlerne som har jobba mye med saker og søknader, at de skjeller hvis du utfordrer dem på å drive med sosialfaglig endring. For det kan de ikke, de må rett og slett prøve å omskolere seg for å kunne make det. Hvis en tenkte at det ble lagt om og fikk vekk utbetaling av sosialhjelp til en annen utbetalingsinstans, så måtte en del av våre folk omskolere seg for å våge seg ut i feltet igjen. Det har de ikke gjort på lenge.

I motsetning til verdien aktør i eget liv, hjelp til selvhjelp og arbeidslinjen, uttaler flertallet av sosiallederne eksplisitt at de i sterkere grad ønsker å få realisert verdien om å bidra til endringer i brukernes liv. Det er slikt endringsarbeid som ofte blir sett på som genuint sosialt arbeid. Bildet som kommer fram er at viljen og ønsket fra sosialledernes side er der, men det er hele tiden konkurrerende verdier som er sterkere og blir styrende, og som dermed forskyver endringsarbeidet. Sosiallederen velger å prioritere andre verdier enn endringsarbeid.

Flere tjenester har ulike typer arbeidstreningstiltak inkludert i tjenesten, noe som uttrykker arbeidslinja i praksis. Målet for disse tiltakene er nettopp å gi folk muligheten til å trene seg i å mestre krav som stilles i arbeidslivet. Sigurd forteller at de nå oppretter en egen tiltaksgruppe ”som skal jobbe med endringsarbeid der hvor det er potensiale”. Eva forteller at de har arbeidstreningstiltaket som er en ”bit av det” å jobbe med endringsarbeid. I Toves kommune har de gått lenger og blitt med i Samordningsforsøkene. Men selv de som har slike tiltak mener det fortsatt blir brukt for lite tid på endringsarbeid.

Forvaltningsarbeid og endringsarbeid er ikke to helt adskilte arbeidsoppgaver, det ligger mye godt endringsarbeid i det å forvalte sosialtjenesteloven. Flere sosialledere understreker at det i hvert vedtak ligger inne mye sosialt arbeid: deltagelse i ansvarsgruppe/ samarbeidsmøter, kontakt med institusjoner, motivering etc. Likevel blir konklusjonen at sosiallederne i praksis gjør et verdivalg, der verdien forvaltningsarbeid går foran verdien endringsarbeid, noe som er i strid med det de uttaler at de kunne tenkt seg. Inntrykket er at sosiallederne i liten grad makter å endre dette, og til en viss grad framstår som offere for i dette tilfelle kryssende verdier. Det er ikke sosiallederne, men andre som definerer situasjonen.

8.3. Brukermedvirkning

Jeg berørte innledningsvis at medbestemmelse og brukeren som aktør i eget liv, er to sider av samme sak. Det at brukeren blir aktør i eget liv innebærer at den enkelte bruker og eventuelt brukergruppe i et samarbeid med saksbehandler definerer problemene og gis muligheter til å gjøre noe med dem. I dette ligger nettopp verdien om brukermedvirkning. Rønning og Solheim sier at:

(...) brukermedvirkning kan foregå på ulike *nivåer*, at det er ulike *grader* av brukermedvirkning, og at vi må se på brukermedvirkning i ulike *faser* i en prosess (1998: 32).

Nivåene det siktes til er nasjonalt nivå (f.eks. landsomfattende interesse-organisasjoner), regionalt eller lokalt nivå (f.eks. eldreråd) og nærmiljøet/den enkelte. Når det gjelder grader av medvirkning viser de til arbeidet til Strömberg som har ”definert en skala med ni nivåer for klientdeltagelse”, fra fullstendig til passiv medvirkning (Rønning og Solheim 1998: 37). Faser i beslutningsprosessen er planleggingsfasen, iverksettingsfasen og evalueringsfasen, og det handler om å trekke brukeren aktivt med i alle disse fasene. For nærmere gjennomgang av dette henviser jeg til Rønning og Solheim (1998:32-44).

Ingen av sosiallederne vektlegger verdier som omhandler brukermedvirkning/ beslutningsmyndighet, eller har eksempler på at brukermedvirkning har vært praktisert. Den viktige medvirkningen som eventuelt skjer i møtet mellom saksbehandler og bruker berøres kun av et par sosialledere, men da mest som bekymringer for hvordan brukeren blir møtt/behandlet av saksbehandler. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 8.5.2.

Brukermedvirkning framstår derfor ikke som en sentral verdi som kjennetegner sosiallederjobben. Sosiallederen har ikke en identitet som sier noe sånt som at ”jeg er en sosialleder som er opptatt av hvordan vi skal gi våre brukere reell medvirkning”.

Hvordan kan dette forstås? Trekkes det ikke fram fordi jeg ikke spurte direkte om medbestemmelse i intervjuet? På den andre siden var det rikelig anledning til å ta dette opp i den lange sekvensen av intervjuet som gikk på brukerne. Jeg tror derfor det må søkes tilleggsforklaringer, og Eva er inne på noe viktig når hun sier:

Vi bruker familieråd som er en brukerstyrt måte å jobbe på. Der er det brukerne som har alle beslutningene, alle valgene er basert på råd og veiledning. Vi prøver å praktisere det på noen felt, men ser jo at det er mye mer komplisert når du kommer ned på sosiale tjenester; da er vi fort og stiller krav og oppdrar, sier at du skal gå på arbeidskontoret, og du skal ta i mot tilbud. Jeg synes det er mye mer komplisert å se hvordan vi skal få det til på dette området.

For å få til reell medbestemmelse, og særlig gi brukeren beslutningsmyndighet, må saksbehandleren gi fra seg noe av den makten han/hun har i kraft av sin posisjon. Sosiallederen må våge at brukeren tar andre valg enn det de selv ville gjort, og mener er riktige. Det er noe av dette Eva berører i sitatet over. For å få til reelt samarbeid er det nødvendig å bygge på verdien om at relasjonen skal være et subjekt-subjekt forhold, som ”representerer et opprør mot et objektivistisk menneskesyn” (Østbye 1997:34). Denne subjekt-subjekt relasjonen møter i sosialtjenesten mange vansker, og:

(...) en av dem er profesjonalisering som gjør at den hjelpesøkendes kunnskap og

definisjon av egen situasjon ikke blir så viktig, fordi sosionomen gjennom utdanningen har tilegnet seg ekspertkunnskap om sosiale problemer og hvordan de skal forstås (Østbye 1997: 34).

De fire sosionomene jeg snakket med, var mer opptatt av å komme i posisjon til klientene – i betydning å få klientene til å gjøre det sosionomene mente var best – enn å komme i relasjon til dem (Østbye 1997: 104)..

Det er også komplisert fordi trykket mot sosiallederen utenfra for å velge visse løsninger framfor andre er stort. Johnson (1993) er opptatt av dette poenget, diskutert i kapittel 3.3.1 og 3.6.2, og mener at i sosialtjenesten er det staten som definerer brukernes behov og hvordan disse skal tilfredsstilles. Om det ikke er staten, kan det være overordnet kommunal myndighet, poenget er at styringen av relasjonen saksbehandler-bruker skjer utenfra. Verdier som arbeidslinja, hjelp til selvhjelp og kommuneledelsens ønske om å holde sosialhjelpsutgiftene nede, gir klare signaler om hvilke løsninger som skal prioriteres. Samtidig mener jeg at Johnsons påstand er for kategorisk, i hvert fall i norsk sammenheng. Inntrykket er at det eksisterer et visst handlingsrom innenfor statlige og kommunale rammer slik jeg har vist i flere av kapitlene foran. Forholdet sosialtjenesten-bruker er verken ensidig preget av profesjonalitet, patronage eller er rent mediativt (jfr. kapittel 3.3.1), men heller av en slags blanding av dette. Det er derfor en utfordring for sosiallederen å finne mulige ”medbestemmelsesrom”, og legge til rette for at tjenesten blir bevisst på muligheter for brukermedvirkning. Denne lederoppgaven er ingen av mine ti sosialledere inne på. Som Lingås peker på er det:

(...) viktig at helse- og sosialarbeidere strever etter å vise full respekt for brukernes selvbestemmelse, ikke bare gjennom verbale uttrykk om respekt, men også ved å bearbeide de rammevilkårene som eventuelt reduserer en slik selvbestemmelse. (Lingås 2000: 153).

Brukermedvirkning dreier seg ikke bare om at brukeren skal ”være med i utforming av tiltak og i behandling av seg selv” (Ørstavik 1996: 6), men også om å fremme brukernes interesser mer generelt, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 8.4.3.

8.4. Informasjon fra og om brukerne

Hvis det er et mål at tjenestetilbudet utformes i tråd med brukernes ønsker (patronage) er det avgjørende at sosialleder har informasjon og kjennskap til brukerens/brukernes situasjon og behov. I FOs yrkesetiske dokument heter det at

Det er nødvendig å lytte til brukeren/klientens beskrivelse av egne problemer og spørre etter forslag til løsninger (FO 2002: 7).

Dette er det tredje elementet i brukerperspektivet, og handler om å sette seg inn i og se verden fra brukerens ståsted. Er det da et kjennetegn ved jobben at sosiallederen aktivt samler inn og systematiserer synspunkter fra brukerne, tar initiativ for å finne ut hva brukerne mener, og bidrar til at tjenestetilbudene så langt mulig blir utformet i tråd med dette?

8.4.1. Brukerundersøkelser

Åtte av sosiallederne har fått tilbakemelding via brukerundersøkelser. En stor og en liten tjeneste har ikke gjennomført noen form for undersøkelse. For Eva er undersøkelsen så langt tilbake som i –95, mens Kristins er fra –97. De andre er av nyere dato. Sosialtjenesten i fem kommuner har kun vært med i generelle undersøkelser for hele kommunen, i tre er det gjennomført egne undersøkelser i sosialtjenesten, og i to av disse er undersøkelsene gjennomført både i sosialtjenesten og i kommunen. Tilbakemeldingene fra brukerne er gjennomgående positive når det gjelder tilgjengelighet, hvordan brukerne blir møtt, service, osv. Størrelsen på ytelsene er brukerne derimot mindre fornøyde med, noe som ikke overrasker sosiallederne.

Alle unntatt én av sosiallederne, vurderer at verdien av undersøkelsene er liten. De stoler ikke på, eller synes de kan bruke resultatet. Jan for eksempel, sier at ”folk var rimelig fornøyde, så de ga feil svar”. Mette trekker fram det samme fra en spørreskjemaundersøkelse i sin kommune:

Det var ikke så galt det som kom fram der, men da føler jeg at de som svarer på en sann brukerundersøkelse, ikke er de som frekventerer oss mest.

Jørgen vurderer en undersøkelse gjennomført i 1999/2000 slik:

Resultatene av det for virksomhetsområdet var bra, det var i og for seg godt fornøyde brukere, men det henger også sammen med hva man spør om, så det ga oss ikke noen sterk indikasjon om hva vi kan bli bedre på .

De sinte/aggressive, de mest kritiske svarte ikke på undersøkelsen mener flere. Maje er likevel et unntak. Hun har fått positive tilbakemeldinger og mener de er representative, selv om hun understreker at det ikke må trekkes alt for bastante konklusjoner på bakgrunn av undersøkelsen.

Det ville vært rimelig å anta at en spesifikk undersøkelse for sosialtjenesten ga flere og bedre svar, enn når sosialtjenesten er med i generelle brukerundersøkelser for kommunen. Dette bekreftes ikke. I eksemplene over refererer Jan til en undersøkelse fra sosialtjenesten, og han er like negativ til denne, som Jørgen og Kristin er til undersøkelser gjennomført generelt i kommunen. Maje, som er positiv, refererer til en undersøkelse generelt i kommunen. Dette illustrerer utfordringen med å lage valide og pålitelige undersøkelser for

denne brukergruppen, noe sosiallederne selv trekker frem. Det er ikke umulig, men krever godt med ressurser, både tid, penger og kompetanse.

Selv om de fleste sosiallederne er negative til de gjennomførte undersøkelsene, har de i liten grad tatt initiativet til nye/andre undersøkelser som kan brukes til forbedringsarbeid. De sier det er viktig, men de gjør lite med det.

To sosialledere forteller om konsekvenser brukerundersøkelsene har fått. Hos Jan gjennomførte de en brukerundersøkelse før de nå bygger om ekspedisjonen, og de vil ha en ny undersøkelse når dette er gjort for å se om det har skjedd en positiv meningsendring hos brukerne: er den nye ekspedisjonen bedre enn den gamle, slik målet er? Sigurd sier at brukerundersøkelsen i hans kommune, viste at tilgjengeligheten til tjenesten er viktig. Hvor lenge brukerne må vente på timeavtale, saksbehandlingstiden osv., er med på å gjøre brukerne fornøyde/misfornøyde. De forsøker derfor å ta konsekvensen av dette når de organiserer tjenesten:

Nye klienter eller de som skal til mottak, der er målsettinga vår at de skal snakke med vakthavende, eller den som har mottaksvakt samme dagen, fortrinnsvis så fort som overhodet mulig den samme dagen. Da skal det avklares: er dette noe som vi må snakke mer om, er du på rett sted osv. De skal få snakke med noen på telefon, eller ansikt til ansikt den samme dagen. Og har de et ønske eller behov for en time, så er målet at det skal han ha innen tre dager.

8.4.2. Andre informasjonskilder

Det kan skilles mellom førstehånds og annenhånds informasjon. Førstehåndsinformasjon er det når ”en bruker forteller med sine egne ord om hvilken situasjon han eller hun er i”, andrehånds informasjon er ”opplysninger om en tredje persons virkelighet” (Lingås 2000: 158).

Som jeg var inne på i kapittel 5 og 7, får alle sosiallederne i de små kommunene førstehånds informasjon. De holder seg ajour med situasjonen for brukerne gjennom egen direkte kontakt med gruppa. Maje forteller for eksempel at hun kvelden før intervjuet dro hjem til en dame:

(...) som går hos meg, som var fortvilet og gruet seg fordi hun skulle på mekling i dag. Da kjørte jeg hjem til henne i går kveld og snakket med henne og drakk te til klokka elleve.

Disse sosiallederne får også oppdatering i andre hånd ved at de kontinuerlig trekkes inn i diskusjoner med saksbehandlerne om ulike spørsmål/ problemstillinger som dreier seg om brukerne. På spørsmål om Mette får tilbakemeldinger direkte til seg fra brukere hun selv ikke har kontakt med, forteller hun:

Ja, jeg gjør det, og får mye ros. De kommer med blomster og sånn til saksbehandlerne, og det er jo hyggelig. Det går mest i ord og det synes jeg er flott (...). Selvfølgelig er det noen som synes de er urettferdig behandlet, det vil det jo alltid være, og man blir skjelt ut, men det ser jeg mest på som fortvilelse som kommer til uttrykk.

Som vi ser har disse sosiallederne mange muligheter til å ta inn over seg brukernes definisjon av sin situasjon.

Ingen av sosiallederne i de store tjenestene har ”egne” brukere og dermed blir den direkte kontakt med disse mer sporadisk og tilfeldig. De får likevel noe førstehånds informasjon slik Sigurd gir eksempler på:

Jeg fanger opp en del av det negative eller det brukeren er mindre fornøyd med. Det er ikke så uvanlig at er du misfornøyd, skal du snakke med sjefen. Jeg får en del brev, en del telefoner og av og til henvendelser ute i ekspedisjonen på at de vil ha et ord med lederen på kontoret. Det positive er når jeg hører hva som kommer via de ansatte som har fått tilbakemeldingene. Det er jo litt farget av at dette var hyggelig å høre, så det har jeg lyst til å meddele andre. Jeg har ett element til som kommer inn på det mer negative eller uheldige: det er episoder i forbindelse med høyrøstethet, trusler og den type ting. Da snakker jeg med de publikummerne det gjelder.

Sigurd er her også inne på at den andrehånds informasjonen han får fra saksbehandlerne som går på at ros fra brukerne ofte er ”farget” av saksbehandlerens ønske om å framstå i et godt lys, noe som han mener svekker informasjonens pålitelighet. Andrehånds informasjon i form av drøftinger om brukerne foregår kun når det er store, mer prinsipielle saker som tas opp.

Flere sosialledere oppgir både brukersamtaler og enkeltepisoder som viktige informasjonskilder om hvordan tjenesten fungerer, ofte mer autentisk enn brukerundersøkelsene. Likevel er det ingen av sosiallederne, verken i de små eller store tjenestene, som forteller at de systematisk samler inn og nedtegner informasjon fra brukerne som grunnlag for å danne seg et bilde av ulike brukergrupper og deres møte med tjenesten. Eva forteller at hun får informasjon om tjenesten ved å snakke med brukerne, men samtidig medgir hun at hun sorterer på hvem hun spør. ”Jeg spør ikke den som krangler på ytelsen, det er ikke så mange som er fornøyd med den, sjøl om den egentlig ligger høyt”. Jeg tror nok en slik ”siling” av brukerinformasjon ikke er uvanlig, noe som da selvfølgelig gir et skjevt inntrykk av hva brukerne mener. På spørsmålet om det å være aktive i å systematisk samle inn og bruke informasjon fra brukerne til å forme tjenestene, kjennetegner sosiallederjobben, må svaret bli nei. Dette gjelder for både små og store tjenester. Bildet ligger mer opp til det Jan gir uttrykk for:

(...) det med å spørre brukeren, det å tolke resultatet og bruke det bevisst inn, det har det ikke vært mye av her.

8.4.3. Sosiallederen som sosialpolitisk talsperson.

Brukerne av sosialtjenesten har ingen landsomfattende eller lokale interesseorganisasjoner som kan fremme deres interesser og syn.¹¹ Flere forfattere (Stjernø, Romøren og Ustvedt 1987, Berg 1995) påpeker viktigheten av sosiallederen som premissleverandør for velferdsstaten. I en studie av sosialsjefene i Oslo understrekes det bl.a. at disse skal ha en:

(...) oversettelsesfunksjon mellom brukere av sosialtjenesten og den administrative og politiske ledelsen i bydelen (...) Det er viktig å lage bindeledd mellom klienter og politikere og det er naturlig at sosialsjefene ivaretar en del av denne oversettelses- og formidlingsfunksjonen (Kjørstad 1998: 110).

Syv av sosiallederne uttrykker at de ser på seg selv som viktige talspersoner for brukerne, og argumenterer for at dette er en viktig verdi som skal kjennetegne jobben. De prioriterer derfor å bruke tid på dette. Maje for eksempel, mener de små forholdene i kommunen og måten de er organisert på (flat struktur) gjør at hun av og til får muligheten til å diskutere mer prinsipielle og vanskelige sosialsaker med rådmann/ass.rådmann. Dette øker deres nærhet og kjennskap til fagfeltet. Flere bruker også aktivt politiske utvalg, som klientutvalget, til informasjon, diskusjon og opplysning om sosialtjenestens arbeid og noen har opplevd at dette har gitt gode resultater (jfr. også kapittel 5 og 7).

Kristin mener oppgaven som sosialpolitisk talskvinne er en plikt som ligger i lovverket, og ser det som noe av sosialtjenestens kjerneoppdrag. Måten hun gjør det på er gjennom skriftlig og muntlig informasjon til det politiske nivået. ”Det ligger mye ansvar i å formidle kunnskap om levekår i denne kommunen til de som skal fatte viktige beslutninger”, sier hun. Mette har samme holdning og er aktiv i å fremme klientenes sak for politikerne:

Jeg tar ofte opp saker med politikerne gjennom hovedutvalget, for eksempel nå til jul. Fattigdomsproblematikken har jeg tatt opp, tvunget de til å være med å diskutere. Jeg snakker mye om sosial og barnevern, får barnevernsarbeiderne med i hovedutvalget for å fortelle om hvordan vi jobber, og jeg har vært der med sosialtjenesteloven, forer de med alt som kommer nytt derfra.

Tea legger vekt på at sosialtjenesten skal være på banen sosialpolitisk, og Maje informerte hovedutvalget ”i september om de nye sosialhjelpssatsene”. Sigurd trekker fram viktigheten av denne funksjonen, både i jobb og privat:

Nå har jeg vel 25 års fartstid, det meste innafor sosialkontor. Jeg har aldri vært

¹¹ Det fins noen lokale organisasjoner der Klientaksjonen i Fredrikstad og Fattighuset i Oslo er de mest kjente. I tillegg har også Landsforeningen for taperne i mange sammenhenger engasjert seg i forhold til sosialhjelpen.

flau for å si at jeg jobber på et sosialkontor. Jeg går derimot i vranglås hvis jeg får de negative innstillingene enten det er i privat sammenheng, eller det er i jobbsammenheng. Så det å være talsmann for de vi er satt til å betjene, synes jeg er veldig ok.

Jørgen har ambisjoner om å gjøre tjenesten og brukerne tydeligere. ”Vi må bli flinkere til å markedsføre sosialtjenesten, og ikke bare la det bli en sånn stigmatisert gruppe som har kontakt her”, sier han.

Formålet med all denne aktiviteten er å øke kunnskapen om og forståelsen for sosialtjenestens ulike brukergrupper, og å være premissleverandører for ulike kommunale vedtak. Inntrykket er at sosiallederne her gjør en god jobb på dette området, og at dette er et viktig kjennetegn på sosiallederjobben. Som beskrevet i kapittel 5, har flat struktur ført til at sosialtjenesten har blitt mer synlig i kommunen, og det har gjennom det blitt lettere å fremme tjenestens interesser bl.a. i budsjettssammenheng. I dette perspektivet ser det ut som om denne typen organisering kan tjene brukerinteressene.

8.5. Holdninger – normer for handling

Et fjerde element i brukerperspektivet er hvilke holdninger og normer som kjennetegner sosiallederjobben i forhold til brukeren/brukerne. Det er også et spørsmål om hvordan sosiallederen påvirker og jobber med verdispørsmål i organisasjonen og hvordan andres verdier får innflytelse på og gir kjennetegn til sosiallederjobben? Jeg tar i dette avsnittet ikke opp alle holdningene og normene som kjennetegner jobben, men konsentrerer meg om noen av dem jeg finner viktigst.

8.5.1. Disponeringsproblemer eller mangel på penger?

Jeg ba sosiallederne reflektere omkring spørsmål knyttet til den norske fattigdommen. På tidspunktet for intervjuene var det en heftig politisk debatt der sentrale problemstillinger ble reist, bl.a. om vi har fattige i Norge, hvem de i tilfelle er, hva slags hjelp de trenger osv. I den offentlige debatten deltok sentrale politikere, sammen med flere sosialarbeidere og sosialledere. I kjølvannet av debatten kom det som populært er kalt fattigdomspakken.¹²

Akkurat som i debatten, finner jeg i mitt materiale et hovedskille i forståelsen av fattigdom mellom de som mener disponering av pengene er hovedproblemet og de som mener brukerne rett og slett har for lite penger. Jan, Maje og Mette inntar det første standpunktet,

¹² St.m. nr. 6 (2002-2003), Tiltaksplan mot fattigdom, som ble lagt fram av Bondevik II regjeringen kalles ”fattigdomspakka”.

Tea det andre. De andre som uttaler seg, Jørgen, Kristin og Sigurd, er ikke så klare i sine uttalelser. Jan gjør følgende refleksjoner:

Norge tror jeg må være det eneste landet hvor en som er definert fattig kan spise seg i hjel. Så fattigdom er et relativt begrep og hvis vi ser på den Fafo rapporten som er kommet nå, så er det mye mer sammensatt. Der snakker man om boligfattigdom, ja, det er ulike fattigdomsbegreper. Men det er ikke så veldig mange av våre klienter som er fattige, men det er veldig mange av våre klienter som sliter med å ha orden på livet sitt.

Det er en liten gruppe brukere som kan kalles fattige, mener Jan, og understreker at det ikke ligger noe moralisering i dette: ”det er bare fakta”. Maje kommer inn på dette med barn, fattigdom og disponering og sier at fattigdommen:

(...) skyldes først og fremst foreldrene sine disponeringsproblemer...Jeg vil våge den påstanden at om du gir de foreldrene 40.000 mer i året, så er ungene like fattige. Det går veldig ofte på at de ikke får delta på fritidsaktiviteter og det skyldes at foreldrene har disponert pengene vi ga dem feil.

Kristin uttaler seg ikke direkte om temaet fattigdom, men har en del synspunkter i slekt med dem som er tatt med ovenfor. Hun mener et fast normert beløp brukeren skulle klare seg med, ville vært bedre enn dagens individuelle behandling. Hun mener sosialhjelpen er for høy og dermed ikke gir noen ”insitamenter til å endre status fra sosialhjelpsmottaker til aktiv arbeidstaker (...)”. Uttalelsen her gjenspeiler en langvarig debatt i sosialpolitikken, og et sitat fra rundskrivet til sosialtjenestloven kan illustrere dette:

Det er en forutsetning at søkeren skal sikres et forsvarlig livsopphold. På den annen side bør ytelsen ikke være så høy at klienten ikke motiveres til å skaffe seg arbeid, delta i arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan bidra til formidling til arbeid, eller på annen måte ta ansvar for sin egen situasjon (Sosial- og helsedepartementet 2001: 12).

Mette er opptatt av et litt annet aspekt av fattigdommen, i det hun snakker om en indre fattigdom:

Jeg tror mange føler en håpløshet fordi de er så fattige inni seg, og at det ofte er det de trenger hjelp til. Det er kanskje ikke alltid pengene, men det er det man ofte snakker om.

Tea ser virkeligheten annerledes enn disse og legger vekt på andre verdier. Hun er enig i at en del brukere feildisponerer pengene sine, men at dette likevel er unntakene, og gir uttrykk for at hun:

(...) synes det er et kjempestort problem med den fattigdommen som en ser i dag, det skillet som er i samfunnet. Det er et problem at barn eller folk i kommunen ikke kan være med på de ordinære tingene fordi de er fattige. Det er ikke alle som går på sosialkontorene. Det handler kanskje om mange som ikke kommer på sosialkontoret, men hvor ordningene i kommunen er sånn at de må betale for

skoleturer, ja masse forskjellig.

De som kun snakker om fattigdom som et disposisjonsproblem, ”griper fatt i det som passer inn i deres verden”, mener hun, det handler om ideen om ”verdige” og ”uverdige” og hun etterlyser det sosialpolitiske perspektivet. Hun ønsker et politisk engasjement for ”alle grupper som ikke har noen som snakker høyt for seg”. For henne fins det folk som har for lite og hun ”prøver å se de samfunnsstrukturene som har gjort at det har blitt sånn”. Hun utdyper sine standpunkter ytterligere

Når jeg ser på Rimi-hagen og Røkke-fyrene er det et gap: det er de og de som er på bønn. Og det gjør noe med folk. Det gjør noe med folk at de faktisk ikke har råd til å la ungene få ski, mens alle, kanskje.. alle i nabolaget har det, og kanskje noen har både tre og fire par. Det gjør noe med folk, og det er jeg bekymra for, både for enkeltmennesker som opplever det, men også for samfunnet generelt. Jeg tror at det er veldig uheldig. Selvfølgelig er det noen som ikke disponerer pengene sin, det ser vi hele tiden, men jeg kan ikke bruke de som grunnlag for å gå ut og si noe, for da snakker en om enkeltpersoner og en må se noe lengre enn det.

Det eksisterer åpenbart grunnleggende forskjeller i hvordan sosiallederne forstår og bedømmer spørsmålet om fattigdom. Tilhengerne av disponeringsforklaringene, som historisk ligger opp mot det Kokkin (jfr. kapittel 4.2.2.) beskriver som den humanistiske tradisjonen, legger vekt på mennesket som fritt og selvstendig, ansvarlig for sine valg og handlinger. Det er en individualiserende forståelse som lett kan ende opp i moralisme. Den andre, som historisk ligger opp mot den politiserende tradisjonen, finner hovedforklaringen i problemskapende faktorer utenfor individets kontroll og i den urettferdigheten som ligger i samfunnsstrukturen. Slike forklaringer kan fort bli deterministiske, der individet blir offer for krefter det ikke kontrollerer. Disse ulike forståelsesmåtene har også resultert i forskjellige tilnærminger i arbeidet med sosiale problemer, og ulike måter å jobbe på. Kokkinn (1998) gir en god oversikt over utviklingen, og hun argumenterer for at faget sosialt arbeid har et todelt ansvar. Det skal

(...) igangsette og påvirke reformer som kan utvikle og forbedre klientenes omgivelser og levekår og øke sosial rettferdighet” (...) og (...) ”trøste, lindre, myndiggjøre og dyktiggjøre slik at klienter beholder verdighet og selvaktelse i streben for å få en anstendig livskvalitet og være selvhjulpne” (Kokkinn 1998:72-72).

I tråd med Kokkinn kan vi si at de intervjuede sosiallederne legger vekt på hver sin side av ansvaret som ligger i sosialt arbeid. Vi kan også se det slik at disse to synene tilhører forskjellige kulturer, slik kultur blir definert i symbolsk interaksjonisme. Sosiallederne definerer brukerens situasjon forskjellig, noe som igjen er avgjørende for hvordan brukeren behandles. Det er for eksempel rimelig å anta at Tea er mer opptatt av å yte tilstrekkelig

sosialhjelp og at hun går inn for romsligere bidrag enn det de andre gjør. På sin side vil muligens de andre sosiallederne være mer aktive i å hjelpe brukeren til å disponere økonomien sin. Som en konsekvens vil dette gi ulike kjennetegn på sosiallederjobben. Med så ulikt perspektiv på arbeidet som kommer fram her, er det ikke å undres over at sosialhjelpen blir ulik fra tjeneste til tjeneste, og fra saksbehandler til saksbehandler, slik Terum (2003) har funnet i sine undersøkelser.

8.5.2. Holdningene ovenfor brukergruppa

Med forskjellige ord gir sosiallederne uttrykk for at brukerne skal møtes med respekt og vennlighet, møte hjelpere med godt utviklet empati, bli sett på som hele mennesker. De skal møte en tjeneste som er lett tilgjengelig, er tydelig, få raske avklaringer og oppfølging på egne premisser. I følge brukerundersøkelsene sosiallederne refererte til, får brukerne stort sett alt dette. Problemet er bare at sosiallederne selv mener at disse brukerundersøkelsene gir et alt for rosenrødt bilde av situasjonen. Og her er sosiallederne på linje med det mange andre undersøkelser viser. Schei for eksempel, har gjort en undersøkelse av tre sosialtjenester og hennes konklusjon er ”at brukerne i hovedsak har negative erfaringer med sosialkontoret” (Schei 1999: 63). Hun skriver videre:

Det er gjort ganske mange undersøkelser av klientenes møter med sosialkontorene de siste årene.¹³ Konklusjonene her er ganske entydige; klientene opplever ofte at de ikke blir møtt ut fra sin situasjon, og kontrollaspektet er dominerende (Schei 1999: 63).

Det kan bety at idealene sosiallederne gir uttrykk for, ikke etterleves i sosialtjenesten.

Utfordringen med eventuelle negative holdninger problematiseres ikke av sosiallederne, med unntak av Britt. Hun er bekymret over holdningen til brukerne blant de ansatte og mener de alt for ofte behandles uprofesjonelt. Hun sier det dreier seg om ”måten vi møter brukerne våre på”, hvordan ”vi faktisk oppfører oss”:

Det er klart det er en stor utfordring dette her (...) Jeg tror at når du jobber i sånne type systemer som dette med voldsomt tempo, så kan du lett glemme noen av dine etiske retningslinjer. Det må vi minne på hele tida (...) Hvorfor glemmer vi at folk som søker hjelp er i en form for krise, er veldig sårbare. Hvorfor klarer vi ikke å begripe det når folk kommer her og kjefter oss huden full. For det er jo et uttrykk for deres mislykkethet. Du kan grine, du kan kjefte, men på ett vis så lar vi oss rive med og blir sinte på de. Vi skal ikke tillate hva som helst, for det kommer selvfølgelig grupper her som er forferdelige, men det mener jeg er mindretallet.

¹³ Se for eksempel Hove 1992, Seim og Hjemdal 1992 a og 199 b, Rønning og Vabo 1994 og Solheim 1995.

Hun mener det må skaffes rom ”der du får diskutert og tatt ut holdninger og etiske prinsipper. Jeg tror ikke vi er flinke nok til å gi de rommene”. Hun er opptatt av veiledning og det å gi hverandre tilbakemeldinger. Det dreier seg om kompetanseutvikling, mener hun. Mette understreker også viktigheten av veiledning der de kan jobbe med hvordan de møter brukeren. Når for eksempel en bruker har vært sint på en saksbehandler sier hun, så:

(...) må man prøve å se hva det er som har gjort vedkommende så sint. Har jeg møtt vedkommende på en måte som har gjort han sint? Sånne ting kan vi godt snakke om. Vi er flinke til å samles og prate om det.

Lingås peker på at det må skapes rom for etisk refleksjon i hjelpeyrkene. ”Dagens krav til effektivitet og gjennomrutiniserte arbeidsmåter gir liten tid” til slik refleksjon, og han fortsetter:

Det som kanskje er verst ved slike stressituasjoner, er at det øker tendensen til å søke de enkle løsningene, de korte prosessene, de ureflekterte svarene på vanskelige spørsmål og oppgaver (Lingås 2000: 155).

Britt er inne på akkurat det samme, og sier hun tror de er for:

(...) opptatt av å sette inn tiltak og ikke spørre så mye om dette faktisk er noe som vil gjøre deg godt? Altså jeg tror vi er altfor handlingsrettet. Vi skal jo være raske, men jeg føler at det går an å gå raskt litt seinere.

Alle saksbehandlerne går i treningsgruppe, og ”de trener med hverandre, med observatører for å få dette satt ut i livet”, forteller hun. Både Britt og Mette har som ledere tatt ansvar for å skape rom for refleksjon og Britt har satt i verk tiltak for å få ned handlingsiveren. Østbye finner noe av det samme som Britt er opptatt av i sin undersøkelse og hun spør: ”hva er grunnen til denne handlingstvungen eller handlingsimperativet” i sosialtjenesten? Hun sier videre at en:

(...) måte å forstå det på er at det i sosialtjenesten er hovedfokus på materielle forhold, og dermed blir det viktig å handle og ikke bare *forstå*. En annen side, er at det å gjøre noe bekrefter sosionomenes flinkhet, villighet etc., og gir *sosionomen* en god følelse av å hjelpe (Østbye 1997: 77).

Jeg tror Østbye her er inne på noe vesentlig. Å gi seg selv bedømmelser som flink, snill, god etc. styrker selvfølelsen, og den positive identitetsoppfatningen. Det kan også dreie seg om at saksbehandlere og ledere er opptatt av å vise til oppnådde resultater både innad i fagmiljøet og oppover i organisasjonen, noe som på ingen måte beviser at de er flinke og oppnår resultater i forhold til brukerne. Kokkinn refererer til Bill Jordan som påstår at:

(...) profesjonelle sosialarbeidere i dag bruker mer tvang, sanksjoner og vilkår, og dermed plasserer flere restriksjoner på klientens frihet under ansvar enn noen gang (Kokkinn 1998:71).

Det er rimelig godt dokumentert at det eksisterer negative verdier og holdninger i sosialtjenesten ovenfor brukerne, men det er interessant at det bare er én, til nød to sosialledere, som eksplisitt erkjenner det og har tanker for at de bør gjøre noe med det.

Vel så viktig som verdiene sosiallederne tar opp, er de verdiene de ikke fokuserer. Likebehandling er en slik verdi: like tilfeller, skal behandles likt. Dette er en del av grunnlaget for rettssikkerheten og et vern mot at borgerne blir behandlet vilkårlig og tilfeldig av forvaltningen. Forskning utført av Terum har vist at like saker om sosialhjelp behandles ulikt og får forskjellig resultat fra kommune til kommune og fra en saksbehandler til en annen innenfor samme tjeneste (Terum 2003). Han forklarer dette med at der sosialarbeiderens beslutning har et sterkt innslag av skjønn, styres resultatet av den enkeltes verdigrunnlag. Når denne verdien er så sentral i en rettsstat, er det påfallende at ingen av sosiallederne trekker den fram. Et par understreker derimot viktigheten av at ethvert menneske er unikt og individuelt og at dette skal ligge til grunn for avgjørelsene. Likebehandling og individuell behandling er to viktige verdier som må balanseres opp mot hverandre, og det er ikke slik at likebehandling står i motstrid til individuell behandling. Terums (2003) forskning og konklusjoner skulle være godt kjent, og nettopp derfor var det rimelig å anta at likebehandling var en verdi sosiallederne var særskilt opptatt av. Men slik er det ikke. Tror sosiallederne at det er større grad av likebehandling i ”sin” tjeneste enn det kanskje er, slik Sigurd gir antydninger om?:

Jeg fanger ikke opp så veldig mye mer enn det negative i kraft av jobben for å si det sånn, og det er ofte farga av at de ikke fikk det svaret de ville, og tror det var saksbehandleren som var negativ eller avvisende. Og da blir det min jobb å gå inn å si at utfallet av en sak, den prøver vi å få lik, nesten uavhengig av hvem du snakker med.

Sigurd sier de *prøver* å få utfallet likt *nesten* uavhengig av hvem du snakker med. Jeg forstår dette slik at han ser at de, i hvert fall ikke i tilstrekkelig grad, makter å gjennomføre likebehandling. Det er ingen grunn til å tro at resultatene Terum fant vedrørende mangel på likebehandling, ikke er gyldige også i hvert fall for noen av tjenestene i min undersøkelse.

Kommunens politiske og administrative toppledelse er viktige verdi- og normsendere i kommunene, vi kan godt kalle disse gruppene for signifikante andre. Hva de mener om brukergruppa og sosialtjenestens arbeid er viktig, noe sosiallederen må ta hensyn til og høyde for i mange sammenhenger. Noen sosialledere har uttalt seg om dette, og sier at de opplever en positiv holdning til brukerne fra kommunens toppledelse. Sigurd sier det slik:

Når det gjelder kommuneledelsen og politikerne, så syns jeg faktisk det er bedre enn det jeg forventa og noe av det viktigste elementet som underbygger dette syns

jeg var kommunens håndtering av de veiledende satsene.¹⁴ Når de kom i våres og jeg foretok noen regneoperasjoner, så tenkte jeg ca. 7.5 til 9 mill. ekstra på årsbasis. Det var verken fra rådmannens side, som fremma innstillinga sånn formelt sett, eller politikerne overhode noe problem. Det ble tatt rett inn, det ble tilleggsbevilgning i budsjettet prompte (...) Det vitner om at brukerne våre i kommunal sammenheng ikke er sett på som noen ”slabbedasker”.

Denne positive innstillingen gjør jobben lettere. Maje mener hun er privilegert med politikere som vil at brukerne skal ha et godt tilbud, men har også en reservasjon:

Sånn i hjertet så tror jeg jo ikke sosialklientene i denne kommunen har noen spesiell status, annen enn sosialklientene i andre. Politikerne og folk flest vil vel ha dem litt på avstand, og så litt den forestillingen om at her så har vi ikke så mye sånt.

I moderate vendinger forteller Mette om noe mer negative holdninger i sin kommune, og sier det fortsatt fins en ”holdning til sosialklienter som ikke er noe særlig bra: kan de ikke bare se til få seg en jobb, de går jo bare der og slenger”. Dette forandrer likevel ikke hovedinntrykket om at sosiallederne oppfatter holdningene som i hovedsak positive.

Tilstrekkelig økonomi er en forutsetning for at verdier, visjoner, mål etc for brukerne kan realiseres, dårlig økonomi kan hindre at det skjer. Som det går fram av kapittelet om økonomi opplever alle sosiallederne unntatt Tove, at det ikke har stått på økonomien for å realisere lovens verdier og målsettinger. Hun opplever derimot harde innsparingskrav og beskriver, litt indirekte, hvordan realiseringen av viktige verdier omkring brukeren trues av dette. Jeg hadde trodd det oftere ville oppstått en verdikonflikt i dette skjæringsfeltet mellom brukerkrav og økonomi, men det gjør det altså ikke. Det kan nok oppleves som et dilemma slik det går fram av tabell 5.3 og som Sigurd beskriver det, men samtidig viser han hvordan det går an å leve med dette:

Jeg synes det er veldig viktig at både jeg, sosialsenteret og kommunen som sådan har et skikkelig tilbud til brukeren som er avhengig av våre tjenester. Og jeg er mer opptatt av hvordan vi greier det, enn om vi greier å holde budsjettet. I det daglige er jeg ikke så veldig opptatt av om vi bruker litt for mye penger her, eller om vi er litt avvikende i forhold til de vedtaka vi gjør i forhold til § 5-2.¹⁵ Synes vi dette er riktig, så skal vi gjøre det, så får vi ta det budsjettmessige når vi skal saldere det mot slutten.

¹⁴ Fra 2001 innførte staten veiledende satser for økonomisk sosialhjelp. Kommunene sto fortsatt fritt i å bestemme sine satser, men det lå en sterk føring i disse statlige signalene. I tillegg signaliserte mange fylkesmenn at de ville legge disse satsene til grunn for sin klagesaksbehandling. Min anmerkning.

¹⁵ § 5-2 i sosialtjenesteloven lyder: ”Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Hjelp etter § 5-2 er ikke en pliktmessig ytelse for kommunen.

8.6. Oppsummering.

Verdier om brukerne er sentrale hos alle sosiallederne. Brukerperspektivet inneholder fire hovedelementer: brukeren som aktør, brukerens medbestemmelse/beslutningsmyndighet, utforming av tjenestetilbudet i tråd med brukerens ønsker og kvaliteten på brukerens møte med sosialtjenesten.

Målet for sosialtjenesten slik det er formulert av sosiallederne er ikke primært å gjøre brukeren til aktør i eget liv, eller hjelp til selvhjelp. Arbeidslinja blir heller ikke formulert som en verdi som kjennetegner jobben. Målene er ofte mindre ambisiøse, som for eksempel å hjelpe brukeren til bedre disponering av økonomien.

Forvaltning av sosialtjenesteloven fokuseres framfor å få til endringsarbeid. Flertallet er frustrert og ønsker det motsatt. Forklaringen er tidspress, mens Britt i tillegg forklarer det med at saksbehandlerne ønsker det slik, fordi det er det de kan, dermed skaper det trygghet. Dette er også et verdivalg: andre verdier enn endringsarbeid blir prioritert.

Sosiallederne er ikke opptatt av verdien medbestemmelse eller å gi brukerne beslutningsmyndighet, dette kjennetegner ikke sosiallederjobben. Det å definere brukernes behov og hvordan de skal tilfredsstilles, er i hovedsak lagt i hendene på statlige og kommunale myndigheter, i noen grad på den enkelte saksbehandler, men bare svært sjelden i hendene til brukeren.

Det er gjennomført brukerundersøkelser i åtte kommuner. Sosiallederne mener brukerundersøkelsene viser for positive resultater, og at de ikke har klart å fange opp brukernes synspunkter på tjenesten. De gir derfor ikke grunnlag for forbedringsarbeid. På tross av dette, og at de mener brukerundersøkelser er viktige, har de heller ingen planer om å ta initiativ til å få gjennomført undersøkelser med bedre kvalitet.

Kunnskap om og fra brukeren stammer for lederne i de små tjenestene mye fra at disse har egne brukere og ved at de deltar i løpende diskusjoner i tjenesten omkring enkeltbrukere. I de store tjenestene har lederne ingen, eller i beste fall bare sporadisk brukerkontakt, og diskusjonene innad er mer på prinsipielle spørsmål enn i forhold til enkeltbrukere.

Lite systematisk og empirisk basert kunnskap om brukerne er et kjennetegn på sosiallederjobben i denne undersøkelsen uansett kommunetype/størrelse, samtidig som sosiallederne er opptatt av, og i praksis gjør mye for, å være sosialpolitiske talspersoner for brukergruppa.

Når det gjelder holdninger til brukerne har jeg bl.a. sett på sosialledernes syn på fattigdom. Jeg finner her to forståelser av fenomenet: Den ene fokuserer brukerens eget

ansvar og årsaksforklarer med brukernes feildisponeringer. Den andre forklarer det ut fra en skjev fordeling av godene i samfunnet. Det er rimelig å anta at disse ulike synene vil prege valgene av hjelpetiltak.

Særlig Britt, og i noen grad Mette, problematiserer temaet om negative holdninger ovenfor brukerne hos saksbehandlerne, og er opptatt av å jobbe med det. De mener det er viktig å skaffe rom for å drøfte etikk og holdninger, og de er opptatt av veiledning.

Individuell behandling av brukerne er en verdi som står høyt hos sosiallederne, mens derimot likebehandling, i betydningen av at like tilfeller behandles likt, er en verdi som ikke kjennetegner sosiallederjobben.

Det letter jobben som sosialleder at de møter i hovedsak positive holdninger både til tjenesten og brukergruppa fra overordnet administrativt og politisk nivå.

Alle sosiallederne, unntatt Tove, sier at de har en økonomi som gjør dem i stand til å realisere lovens verdier og målsettinger i forhold til brukerne.

9. Oppsummering

9.1. De viktigste kjennetegnene. Likheter – forskjeller

Jeg slo i kapittel fire fast at sosiallederne befinner seg innenfor den samme historiske tradisjonen som ligger i utviklingen fra fattigforsorgen til sosialtjenesten, og utviklingen av faget sosialt arbeid. De forholder seg også til felles lover, forskrifter etc., noe som gjør rammeverket rimelig homogent. På den andre siden gir lokale avtaler og bestemmelser, og rom for skjønn innenfor rammeverket, muligheter for ulikheter i det som kjennetegner sosiallederjobben. I dette avslutningskapittelet oppsummerer jeg de viktigste kjennetegnene for sosiallederjobben slik den har kommet fram i de foregående kapitlene, og fokuserer nettopp på likheter og forskjeller mellom lederne. Helt til slutt tar jeg med noen kritiske merknader til det som har kommet fram i undersøkelsen.

9.1.1. Kjennetegn ut fra organisering

Organiseringen av sosialtjenesten gjør at sosiallederjobben i små tjenester er kjennetegnet av tett og nær kontakt mellom bruker, ansatt og sosialleder. Jobben til sosiallederne i de store tjenestene er kjennetegnet av lite direkte kontakt med brukere og saksbehandlere. Deres kontakt er først og fremst til ledersjiktet under og oppover. Der problemstillingene ofte er konkrete i de små tjenestene, er de mer abstrakte og generelle i de store. Sosialleder vil derfor ut fra organiseringen ha forskjellig fokus i jobben.

Et flertall av sosiallederne gir uttrykk for at jobben kjennetegnes ved ulike opplevde dilemma som skyldes deres posisjon som mellomledere. Dilemma oppleves av sosialledere uansett kommunetype og størrelse. De viktigste dilemmaene er knyttet til kravet om å holde budsjettet, opp mot ønsker fra brukere/ansatte, og kravet om deltagelse i generelle lederaktiviteter i kommunen versus tid til å jobbe sosialfaglig og drifte sosialtjenesten.

Et av målene for NPM er at mer beslutningsmyndighet skal delegeres ut i organisasjonen. Det er likevel ikke mulig å registrere at sosiallederjobben i flat struktur-kommunene i større grad kjennetegnes av mer omfattende delegasjonsfullmakter enn jobben i de andre kommunene.

De viktigste funnene ut over dette, er at organiseringen skaper en del frustrasjoner som først og fremst kjennetegner sosiallederjobben i flat struktur-kommunene. For det første, mangel på tid til å jobbe sosialfaglig, er et kjennetegn ved jobben til alle de intervjuede sosiallederne, men uttrykkes sterkest fra lederne i de store flat struktur-kommunene.

For det andre er kravet om å tenke helhet, hele kommunen og ikke bare sektor, sterkere i flat struktur-kommunene enn i de andre, og sosiallederne her deltar oftere på arenaer der kommunen som helhet er tema. Dette kjennetegnet på jobben i disse kommunene skaper spenninger og frustrasjoner fordi sosialleder ønsker å være mer sektororientert.

For det tredje skaper flat struktur-organisering problemer med å koordinere arbeidet og et ”naturlig” nettverk av ”likesinnede” forsvinner, noe som i etatskommunene ivaretas innenfor etaten. Jobben kjennetegnes derfor av at mye arbeidstid brukes for å få til koordinering. For det fjerde må sosiallederne, særlig i de små flat struktur-kommunene, bruke mye tid på støttefunksjoner som IT og personal tidligere utførte. Mangel på koordinering og støttefunksjoner skaper også store frustrasjoner som blir et kjennetegn på disse jobbene.

Jeg har vist at selv om sosialtjenesten har mange kjennetegn som gjør at organiseringen ligner fagbyråkratiet, har den også flere kjennetegn som gir den likheter med maskinbyråkratiet. For eksempel skjer koordineringen av arbeidet både ut fra standardisering av de ansattes utdanning og standardisering av arbeidsprosessene. Dette skaper spenninger i sosiallederjobben.

9.1.2. Kjennetegn ut fra tidsbruk og styring

Slik sosiallederne understreker, er jobben kjennetegnet av at forholdet mellom de ulike oppgavene er i stadig endring, og slik den beskrives er slik den framstår på intervjutidspunktet. Sosiallederjobben er kjennetegnet av at sosiallederne mesteparten av arbeidstiden interagerer med andre gjennom ulike typer møter og telefoner. Gjennom dette forhandler de seg til hvordan jobben skal være.

Jobben til sosiallederne i de små kommunene kjennetegnes av at de bruker vesentlig mer tid på sosialfaglige oppgaver, enn lederne i de store, (36 mot 18 %), men ingen av lederjobbene kjennetegnes av omfattende sosialfaglig jobbing. Forskjellen dreier seg primært om at sosiallederne i de små tjenestene har kontakt med ”egne” brukere. Det er ingen forskjell i gjennomsnittlig tidsbruk på lederoppgaver mellom lederne i de to kommunetypene. En generell økning av tiden som brukes til lederoppgaver, kan tyde på at det har skjedd en lederprofesjonalisering de siste ti årene. Dette gjelder like mye i etatskommuner som i flat struktur-kommuner. Flertallet gir uttrykk for at vektingen mellom ulike arbeidsoppgaver er et problem, og mener særlig tiden til sosialfaglige oppgaver blir for liten. Noen gir uttrykk for dårlig samvittighet for oppgaver de ikke får utført.

Syv av sosiallederne sier at jobben er kjennetegnet av at det ikke er de som styrer tidsbruken, at handlingsrommet er lite. Det er først og fremst krav fra underordnede, og i de

små kommunene også fra brukerne om tilgjengelighet, som skaper en jobb kjennetegnet av uforutsigbarhet. På den andre siden gir dette jobben mening for sosiallederne, og det bidrar til at de føler seg betydningsfulle. De ønsker det ikke annerledes. I tillegg bidrar også krav fra overordnede og omgivelsene til å redusere sosialledernes handlingsrom. Sosiallederjobben er kjennetegnet av kveldsarbeid. Det er ikke noe gjennomgående kjennetegn at sosiallederne legger ned mye arbeid i å få bedre styring med arbeidstiden, selv om det er noen eksempler på slike tiltak.

9.1.3. Kjennetegn ut fra makt

Jobben er kjennetegnet av stor formell makt, uttrykt gjennom delegasjonsfullmaktene. På det sosialfaglige området er beslutningsmyndigheten nærmest 100%, og bare minimalt begrenset av klientutvalget i de seks kommunene som har dette. På økonomiområdet ligger begrensningene i kravet om at budsjettet skal holdes, og på personal i et relativt omfattende avtale- og regelverk. Jobben kjennetegnes av at sosiallederne er fornøyde med den formelle makten.

Det er store forskjeller mellom sosiallederne i de små kontra store tjenestene når det gjelder å gi fra seg formell makt nedover i organisasjonen. Formelt er muligheten til stede for begge gruppene, men mens sosiallederne i de små ikke har delegert noe avgjørelsesmyndighet videre til saksbehandlere, har de andre gjort det i utstrakt grad. Sosialledere i de små tjenestene argumenterer for ikke å videredelegere, mens sosiallederne i de store argumenterer med at dette er viktig.

Med unntak av én av sosiallederne, kjennetegnes jobbinnehaverne av at de i hovedsak er tilfredse med den personlig makten de har. På det sosialfaglige området er innflytelsen oppover stor, preget av at det er sosialleder som er eksperten. Nedover derimot møter sosialleder oftere motstand mot sosialfaglige beslutninger og synspunkter, både fra mellomledere og saksbehandlere. Dette er uavhengig av kommunetype og størrelse.

Sosiallederjobben er kjennetegnet av at sosialleder deltar aktivt i forhandlingene om årsbudsjettene, og ingen er misfornøyde med budsjetttrammene. Det er et kjennetegn at de har stor innflytelse på hvordan budsjettet skal brukes, selv om det nok kan bli kommentert fra overordnede hvis sjongleringen mellom budsjettpostene blir for kreativ. Innføringen av lederkontrakter ser ut til å gi sosiallederjobben et økende innslag av disiplinerende kjennetegn.

Også på personalområdet er jobben kjennetegnet av at sosiallederen har relativt stor personlig makt. Sosiallederne beskriver en jobb der de ansetter, gir permisjoner, fordeler

oppgaver osv, uten at noen legger seg opp i avgjørelsene. Inntrykket er også at fagforeningene i liten grad blander seg inn i beslutningene sosialleder fatter, selv om de formelt har en rolle her.

Sosiallederne uttrykker at jobben kjennetegnes av stor formell og personlige makt, noe som gjør den inspirerende og spennende.

9.1.4. Kjennetegn ut fra verdier om brukerne

Brukerperspektivet er en samlebetegnelse på fire verdier: brukeren som aktør, brukerens medbestemmelse, utforming av hjelpetilbudet i tråd med brukerens ønsker og holdninger til brukeren.

Sosiallederjobben kjennetegnes av at det er hjelpeaspektet som dominerer, og ikke hjelp til selvhjelp eller arbeidslinjen, som primært skal bidra til å gjøre brukeren til aktør i eget liv. Nå jobbes det også for å få langtidsbrukere av sosialhjelp ut i arbeid, og flere tjenester har egne ansatte som arbeider særlig med dette. Likevel er det forvaltningsarbeid som fokuseres og kjennetegner jobben, framfor endringsarbeid, noe som skaper frustrasjoner hos de fleste sosiallederne som gjerne ville at det var motsatt.

Sosiallederjobben er kjennetegnet av at det er vanskelig å gi brukerne utstrakt medbestemmelse på sosialhjelpsområdet, og det er lite fokusert på dette fra sosialledernes side. Det er gjennomført brukerundersøkelser i åtte kommuner, men disse har gitt såpass positive resultater at sosiallederne er kritiske til at de gir uttrykk for hva brukerne mener, og brukes derfor i liten grad til å forbedre tjenesten. Inntrykket er at sosiallederne heller ikke er opptatt av å gjennomføre undersøkelser, eller på andre måter systematisk fanger opp kunnskap om hvordan brukerne oppfatter tjenesten. I tillegg er sosiallederjobben i de store kommunene kjennetegnet av at sosialleder ikke har første hunds kunnskap om brukerne, noe sosiallederne i de små har. Det er i liten grad systematisk og empirisk basert kunnskap om brukerne som kjennetegner jobben til de intervjuede sosiallederne. Sosiallederjobben er derimot kjennetegnet av at alle tar oppgaven med å være sosialpolitisk talsperson for brukerne på alvor.

Når det gjelder holdninger til brukerne, kan dette illustreres ved to ulike holdninger i forståelsen av fattigdom. Den ene, som er individorientert, fokuserer på brukerens ansvar for eget liv, den andre mer strukturorienterte, forstår fattigdom ut fra urettferdighet, skjev fordeling av godene. Forskjell i forståelsen gir sosiallederjobben ulike kjennetegn, bl.a. vil sosiallederne sannsynligvis vektlegge forskjellige typer hjelpetiltak. Kun to av sosiallederne er opptatt av negative holdninger til brukerne hos saksbehandlerne, selv om det i mange

undersøkelser er dokumentert at slike eksisterer i andre sosialtjenester. Det er grunn til å tro at dette også eksisterer i flere enn to av de ti kommunene. Alle sosiallederne sier de møter positive holdninger til både tjenesten og brukerne fra overordnet nivå.

9.2. Noen kritiske merknader

Avslutningsvis vil jeg kort komme med enkelte kritiske kommentarer til noe av det som har kommet fram i undersøkelsen, kommentarer jeg håper kan spore til videre ettertanke og debatt. For å tydeliggjøre poengene setter jeg noen ganger mine fortolkninger på spissen.

9.2.1. Handlingsrom eller handlingstvang?

Sosiallederne beskriver en jobb mer kjennetegnet av handlingstvang enn handlingsrom. Med handlingstvang forstår jeg en tilstand der andre bestemmer hva du skal gjøre, og du av ulike grunner gjør det. Det handler dermed både om hvordan sosialleder skal bruke arbeidstiden og muligheten til å velge hvilke oppgaver han/hun skal jobbe med. Denne handlingstvangen må ikke forveksles med, eller ses på som et hinder for, at sosiallederne samtidig kan ha stor formell og personlig makt.

Det som styrer sosiallederne er kravet om tilgjengelighet fra brukere, primært i de små kommunene og kravet om tilgjengelighet fra ansatte. I tillegg kommer krav fra toppledelsen om deltakelse i ulike felles lederaktiviteter, primært for lederne i flat struktur-kommunene, bestillinger og oppdrag fra administrativ/politisk ledelse og samarbeidspartnere. Ulike organisatoriske/administrative forhold som ikke fungerer, for eksempel dårlige støttefunksjoner, har også betydning. "Tvangskildene" kan deles i to. Kravene om tilgjengelighet fra brukere og ansatt er *villet*, sosiallederne ønsker å være tilgjengelig for disse gruppene, og det skaper ikke mye frustrasjon. Kravene ovenfra og delvis utenfra derimot, oppfatter sosiallederne som mer *påtvunget*, det er ikke noe de primært ønsker å gjøre, og det skaper derfor frustrasjon. Jeg velger å kalle det handlingstvang selv om det er noe sosialleder vil gjøre, poenget mitt er at disse kravene uansett styrer sosialleders arbeidstid.

Sosiallederjobben er da kjennetegnet av mange ytre krav som styrer det daglige arbeidet. I flere intervjusekvenser beskriver enkelte sosialledere seg som "offere" i denne situasjonen. De er påtvunget noe utenfra som de ikke kan gjøre noe med, de definerer situasjonen slik at de bare må stille opp på kravene som kommer. Kveldsarbeid kan være en av konsekvensene, og mye kveldsarbeid, som det er for enkelte av sosiallederne, skaper frustrasjoner uansett om den skyldes krav som er *villet*, eller *påtvunget*. En annen konsekvens

er at det er mye sosiallederne synes de skulle gjort, som de ikke gjør. Dette skaper dårlig samvittighet og gir for noen sosialledere en følelse av å ikke strekke til. Utfordringen blir: hvordan unngå den omfattende handlingstvungen og erstatte denne med et større reelt og ikke bare formelt handlingsrom?

9.2.2. Mer tid til sosialfag – drømmen om det tapte landet?

I forlengelsen av forrige avsnitt vil jeg knytte noen kommentarer til at sosiallederne ønsker mer tid til sosialfaglig oppgaver. I forrige avsnitt diskuterte jeg sosialledernes begrensede handlingsrom som bl.a. har betydning for muligheten til å jobbe sosialfaglig. Det jeg vil fokusere på her er et litt annet aspekt. Spørsmålet er om det er *mulig* å få rom for mer sosialfag til ut fra erkjennelsen av at det stilles stadig større krav til kommunale ledere og at jobben har blitt mer kompleks. Vi ser dette tydeligst i flat struktur-kommunene, for eksempel i kravet om deltagelse i kommunens felles lederopplæring og kravet om helhetstenkning og redusert sektortenkning. Det er et spørsmål om ikke tiden for kommunale lederjobber med hovedfokus på fag, i stor grad tilhører historien? Lederne trekkes i praksis i økende grad bort fra brukerkontakt og fagjobbing. Det er dette som i NPM-språket kalles for profesjonalisering av lederjobben. Nå er ikke spenninger mellom fag og ledelse noe nytt, men undersøkelsen av de ti sosiallederne har vist at lederperspektivet for disse i økende grad er dominerende i forhold til profesjonsperspektivet.

9.2.3. Sosiallederen: veltilpasset og helhetstenkende?

Jeg får inntrykk av at jeg har møtt en veltilpasset og ”lydig” sosialledergruppe, her er lite tendenser til kritikk av kommunen og lite frustrasjon over kommuneledelsen. Her er definitivt lite kamp og opprør! Ingen forteller historier om da de virkelig utfordret kommuneledelsen. Tradisjonen fra den kritiske, politiske delen av sosialt arbeid ser ut til å ha lite klangbunn i sosialledergruppa, godt illustrert i spørsmålet om fattigdom, der de fleste er preget av en individorientert forståelse.

Jeg har pekt på at det skjer en lederprofesjonalisering, der kravet er at de skal være mindre opptatt av eget fagområde, mindre knyttet til sin profesjonsidentitet, og mer opptatt av å se den kommunale helheten. Et konsekvens av dette kan bli at lederen går bort fra faglig kritisk tenkning, og i sterkere grad sosialiseres til lederlydighet. De skal i større grad få felles kultur med de andre lederne i kommunen, noe som i praksis betyr at de skal ta inn over seg toppledelsens kultur. Gjennom dette kan ledermangfoldet bli redusert og evnen til å tenke

annerledes og komme med nødvendige korrigeringer kan forvitre. Resultatet kan bli en mer strømlinjeformet ledelse, der det blir få ledere igjen som taler de svake brukernes sak.

9.2.4. Sosialfaglig makt kommer nedenfra?

Lipsky er inne på dette poenget. Jeg har slått fast at sosiallederne har stor formell og personlig makt. Det er likevel et unntak som flere av sosiallederne beskriver: den personlige makten nedover på det sosialfaglige området er ikke entydig omfattende. Innflytelsen begrenses av at lederne er avhengig av tilslutning fra mellomledere og saksbehandlere, og det får de ikke alltid. På sosialfagområdet foregår det diskusjoner og her må sosiallederne stadig inn i forhandlinger, drive kjøpslåing, foreta avveininger osv., i forsøkene på å få det slik de ønsker. Bildet som danner seg er at den sosialfaglige innflytelsen oppover er atskillig større. Her blir de faglige argumentene godtatt lettere, de blir ikke møtt med samme skepsis som nedover i organisasjonen. Motstanden mot å videredelegere fra sosiallederne i de små tjenestene kan forstås ut fra dette. Ved å beholde beslutningsfullmaktene selv, sikrer de seg mest mulig innflytelse over avgjørelsene og den faglige profilen. Dette er en mulighet sosiallederne i de store tjenestene ikke har.

9.2.5. Flat struktur-organisering, kilde til frustrasjoner!

Mens sosiallederjobben i etatskommunene i liten grad er kjennetegnet av frustrasjoner og spenninger som springer ut av organiseringen, har jobben i flat struktur-kommunene dette kjennetegnet. Er dette kun et overgangsfenomen, er det kun snakk om innkjøringsproblemer som vil forsvinne når den nye kommunen får satt seg? Jeg tror ikke nødvendigvis det. Noen av kommunene har hatt flat struktur i lengre tid, uten at dette ser ut til å ha minsket frustrasjonene, og NIBR finner mye av de samme frustrasjonene i kommunene de undersøkte. Et eksempel er utfordringen med koordinering, som i følge Mintzberg, ved siden av arbeidsdeling er det forholdet en organisasjon må håndtere på en god måte for at den skal bli effektiv. Sosiallederne i flat struktur-kommunene bruker mye tid og energi for å få dette til, og det oppstår frustrasjoner når koordineringsbehovet ikke blir ivaretatt. Et annet eksempel er mangelen på gode støttefunksjoner. Inntrykket er at kommuneledelsen sender disse problemene som sosiallederne presenterer, i retur. Det er tvilsomt om slike forhold kan løses, før kommuneledelsen tar problemene på alvor og erkjenner at noe må gjøres. Hvis ikke, blir flat struktur-organiseringen fort ineffektiv, selv om målet var det motsatte.

9.2.6. Myten om brukeren i sentrum?

Jeg mener det er grunnlag for å slå fast at all retorikken og de store ordene om å ha et brukerperspektiv i praksis er en myte, i hvert fall slik det kommer fram gjennom intervjuene med sosiallederne. Sosiallederne mener nok at brukerperspektivet er viktig, men gjennomgangen viser at de i praksis ikke har sterkt fokus på brukerne. Det er likevel to viktige unntak. Det første er den direkte kontakten sosiallederne i de små tjenestene har med brukere. Dette er likevel ikke ensbetydende med å ha et brukerperspektiv slik begrepet er brukt i denne oppgaven. Det andre er at sosiallederne tar den delen av jobben som går på det å være talsmann for brukerne, alvorlig. Dette er absolutt en del av det å ha et brukerperspektiv. Dette forandrer likevel ikke konklusjonen om at jobben som sosialleder ikke kjennetegnes av brukerperspektivet.

9.2.7. Sosiallederne: en fornøyd gruppe!

Det er ingen tvil om at sosiallederne jeg intervjuet gjennomgående er fornøyd med jobben de har. Jeg trodde jeg skulle møte en mer misfornøyd og kanskje desillusjonert gruppe offentlige ansatte, gjerne både utbrente og utslitte. I stedet er hovedinntrykket at de trives i jobben. De beskriver den som spennende, utfordrende og interessant, de synes de får gjort noe og at jobben gir mening. Det eksisterer som jeg har vist også frustrasjoner og utilfredshet på flere områder, men disse er ikke så store at noen av sosiallederne av den grunn vurderer å slutte. Dette er også et viktig kjennetegn ved sosiallederjobben slik den blir beskrevet av de ti sosiallederne.

Litteraturliste.

- AAD/KS, (2001). *På lokale veier, fornyelse og omstilling i stat og kommune*. Oslo
- AAD, (2002). *Fra ord til handling, modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (1994) *Tolkning och reflektion, vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur,
- Askjem, S. (1996). *Helse- og sosialarbeideres yrkesroller*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2000). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget,
- Berg, J. K. (1991). "Sosialomsorgens brutte illusjoner". *Velferdskommunen. Kommunens rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Berger, P. L. & Luckman T. (1992). *Den samfundsskabte virkelighed*. Danmark: Lindhardt og Ringhof,.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2002). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brevik, I. (2001). *Hvorfor gjør ikke sosionomene opprør?* Oslo: Intervju i Fontene nr. 7, 2001.
- Brinchman, A. & Vike, H. (2000). *Omsorg uten grenser, velferdskommunen og ytelseskrisen*. Evalueringsrapport av helse- og sosialsektoren i Porsgrunn kommune. Porsgrunn
- Charon, J. M. (1995). *Symbolic Interactionism. An Intoduction, an Interpretation, an Integration*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Det juridiske fakultet. (2001). *Norges lover*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Embla. (2000/2001). Fagblad for sosionomer, barnevernpedagoger og vernepleiere, Oslo: FO.
- Engelstad, F. (1999). Maktbegrepet etter Max Weber. *Om makt. Teori og kritikk*, Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Flyvbjerg, B. (1993). *Rationaliet og magt*. København: Akademisk Forlag.
- Fløtten, T., Dahl, E. & Grønningsæter A. (2001). *Den norske fattigdommen, Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den og hva kan vi gjøre med den?* Oslo: Fafo-notat 2001:16,.
- FO. (2002). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere*. Oslo: FO.

- Fosse, E. K. (1994). Hjelp til selvhjelp-Bygdøy Frogner sosialsenter: Realitet eller ønsketenkning? *Temahefte 5: Sosialkontoret-en øy i forvaltningen?* Oslo: Sosialdepartementet i samarbeid med FO,
- Fontene. (2000/01). Fagblad for sosionomer, barnevernpedagoger og vernepleiere. Oslo: FO.
- Harste, G. & Mortensen, N. (2000). Sociale samhandlingsteorier. *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Henriksen, J. & Vetlesen, J. A. (2000). *Nærhet og distanse. Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennesker*. Oslo: Gyldendal Akademisk,.
- Hellevik, O. (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget,.
- Holter, H. (1996). Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ibsen, H.. (1991). Fattigvesenet i Oslo 1929 – 1940, Omstilling og reform. *Velferdskommunen. Kommunens rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag,.
- Johnson, T. J. (1993). *Professions and Power*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Kokkin, J. A. (1998). *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Tano-Aschehoug,.
- Kommunenes sentralforbund. (2002). *Hovedavtalen*. Oslo: Kommuneforlaget
- Kommunenes sentralforbund. (2002). *Hovedtariffavtalen*. Oslo: Kommuneforlaget
- Korsnes, O., Andersen, H. & Brante, T. (1997). *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget,
- Kjørstad, M. (1998). *Efektivitets- og kvalitetskrav i sosialtjenesten – sosialsjefers opplevelse og mestring av et vanskelig dilemma*. Oslo/Trondheim: Hovedoppgave i sosialt arbeid,
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: adNotam Gyldendal.
- Leiulfsrud, H.. & Hvinden, B. (1996). Analyse av kvalitative data: Fikserbilde eller puslespill? *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, I. & Trost, J. (1996). *Å forstå hverdagen*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Lingås, L. G. (2000). *Etikk og verdivalg i helse- og sosialfag*. 3. utgave. Trondheim: Gyldendal Akademisk.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation,.
- Lotsberg, D. Ø. (2000). Ledelsesteori – hva slags ledelse passer i kommunene? *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget,

- Martinussen, W. (2001). *Samfunnsliv*. Oslo: Universitetsforlaget,.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Mintzberg, H., Quinn, B. J. & Ghoshal, S. (1998). *The Strategy Process*. European Edition. Herfordshire: Prentice Hall Inc.
- Mortensen, N. (2000). Amerikansk pragmatisme. *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag,.
- Nicolaisen, H. (2001). *Normalarbeidsdagen: i utvikling eller avikling?* Oslo: Fafo-rapport 362.
- Opedal, S., Stigen, I. M. & Laudal, T. (2002). *Flat struktur og resultatenheter, utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. Oslo: NIBR-raport 2002:21,
- Ragin, C. C. (1994). *Constructing Social Research*. California: Pine Forge Press.
- Repstad, P. (1993). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget,.
- Rønning, R. & Solheim, L. J. (1998). *Hjelp på egne premisser, om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandbæk, M. (2001). Fra mottaker til aktør, brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning. *Fra mottaker til aktør*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Schei, S. (1999). *Kurator og klient – medspiller eller motspiller? En kvalitativ analyse av samhandling mellom klient og kurator på sosialkontor*. Trondheim: Hovedoppgave ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Seip, A. (1991). Velferdskommunen og velferdstrekanter – et tilbakeblikk. *Velferdskommunen. Kommunens rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Solheim, L. J. (2001). Sosialhjelp, selvrespekt og meistring. *Fra mottaker til aktør*. Oslo Gyldendal Akademiske.
- Sosialdepartement (2002-2003) St. prp. nr. 1 (Statsbudsjettet).
- Sosial- og helsedepartementet. (2001). *Sosialtjenesteloven kapittel 5*. Oslo: Rundskriv 1-34/2001..
- Sosial- og helsedepartementet. (1998). *Kunnskap og brubygging*. Oslo: Handlingsplan I-0910-Sosialtenesta si førstelinje.

Stub J. C. (1998). *Det skjultes betydning. En undersøkelse av organisasjonskulturen ved et sosialkontor*. Oslo: Hovedfagsoppgave i sosial arbeid. Høyskolen i Oslo.

Terum, L. A. (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.

Thomassen, Å. (1995). *Sosialkontoret i endring, nye strukturer og yrkesroller*. Oslo: Vidarforlaget,

Thompson, P. & McHugh, D. (2002). *Work Organisations*. 3rd Edition. New York: Palgrave.

Trost, J. (1993): *Kvalitative intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Øgård, M. (2000). New Public Management – markedet som redningsplanke. *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget:

Østbye, R. (1997). *En studie av hvordan sosialtjenesten utfordrer kunnskaps- og verdigrunnlaget i sosialt arbeid*. Trondheim: Hovedoppgave i sosialt arbeid ved Norges Tekniske Høyskole.

Aadland, E. (1998). *Etikk for helse- og sosialarbeidarar*. 3. utgave. Oslo: Det Norske Samlaget.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt

VEDLEGG 1

Ola Fadnes, Frognerhagen Nor 12, 3715 Skien
Tlf. (a) : 35 58 61 82, (p): 35 52 64 27, e-post: goja@c2i.net

Skien

Til
nn

HOVEDOPPGAVE I SOSIOLOGI: SOSIALLEDEREN I FOKUS.

INTRODUKSJONS- OG INFORMASJONSBREV.

1. Innledning.

Jeg viser til samtalen vår på telefon og er svært glad for at du sier deg villig til å delta i denne undersøkelsen. I tillegg til at du bidrar til at jeg får gjennomført hovedoppgaven, vil undersøkelsen forhåpentligvis føre til mer kunnskap omkring det å arbeide som sosialleder.

Jeg er sosionom fra 1978, bor i Skien og arbeider hos Fylkesmannen i Telemark. Tidligere har jeg arbeidet som saksbehandler på sosialkontor og jeg har vært i det kommunale og fylkeskommunale barnevernet. Fremdriften i hovedoppgaven er selvfølgelig preget av at jeg arbeider i full stilling ved siden av å studere.

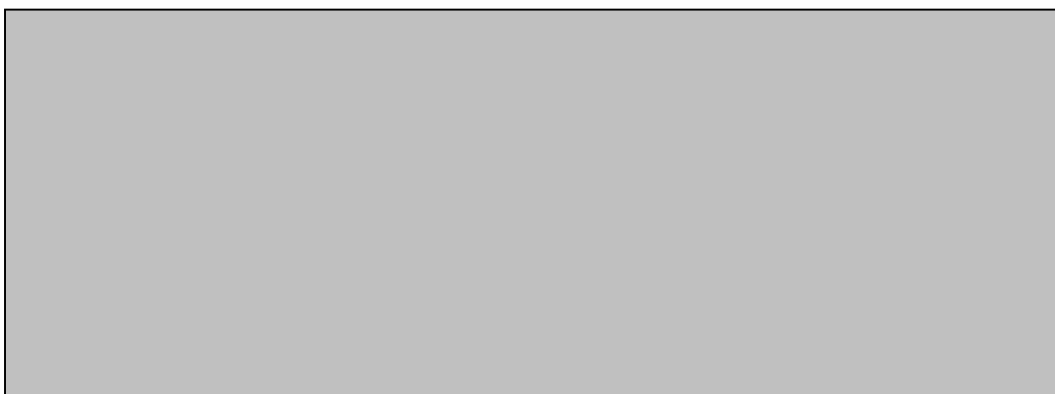
Min veileder er:

Førsteamanuensis Arvid Fennefoss ved Universitetet i Oslo og

2. Problemstillingene som skal belyses.

Mitt fokus er sosiallederen og hans/hennes opplevelse av sin hverdag. Jeg er klar over at alle jeg har vært i kontakt med ikke har den formelle tittelen sosialleder, men jeg bruker dette gjennomgående som fellesbetegnelse. Det viktigste er ikke stillingsbetegnelsen, men det reelle innholdet. Det avgjørende er at det er du som har lederansvaret for arbeidet med økonomisk sosialhjelp (dvs. kap. 5). Det er ikke noe problem om du i tillegg også er barnevernleder, leder for arbeidet med rus etc.

Jeg har formulert følgende problemstillinger/delspørsmål:



De tre aspektene i hovedproblemstillingen kan illustreres slik:

-fag

dreier seg både om det sosialfaglige og lederfaglige. Hvordan håndterer sosiallederen forholdet mellom det å være sosialarbeider og sosialleder? Er det motsetninger, spenninger her, er det kongruens. Sosialtjenesteloven skal sikre svake grupper visse rettigheter. I hvilken grad og på hvilken måte knytter sosiallederen sitt arbeid opp mot det å sikre disse rettighetene for klientene? Hvor mye preges sosiallederen av at han/hun arbeider med noen av de gruppene som har minst status i vårt samfunn? Hvilken status gir dette sosiallederen i byråkratiet og hvilke gjennomslagskraft har han/hun?

- ressurser

er her ment i vid forstand som tid, økonomi og personell. Hvilke muligheter har sosiallederen til å bestemme tidsbruken på sosialkontoret? Opplevs budsjettene romslige? Hvor mye tid brukes på budsjett/regnskap og lignende? Hvor mye tid brukes til å ta vare på personalet, på å gi opplæring, veiledning osv.?

- økologi

dreier seg om sosialkontoret i den store sammenhengen – i sin kontekst. Sosialkontoret er en del av en større helhet der også andre har ansvar for å oppfylle lovens krav. Hvordan reflekterer sosiallederen rundt sitt forhold til alle disse andre instansene, instanser både i og utenfor kommunen?

3. Metode.

Dette er en kvalitativ undersøkelse der jeg bruker tre tilnærminger

- Spørreskjema
- dokumentstudier og
- intervju

Spørreskjemaet

skal først og fremst gi meg bakgrunnsmateriale og bedre kjennskap til konteksten du arbeider innenfor. Det vil bidra til at jeg står bedre rustet når jeg skal analysere de dokumentene du har sendt inn og når jeg gjør intervjuene.

Dokumentstudiene

skal først og fremst belyse delspørsmål 1. Dette dreier seg om hvordan rollen som sosialleder formelt blir konstruert. Jeg vil her se nærmere på ikke kontekstavhengige dokumenter som lov, forskrifter og annonsetekster generelt og på kontekstavhengige dokumenter som delegasjonsreglement, stillingsinstruks/beskrivelse og lignende.

Intervjuene

skal belyse alle de tre delspørsmålene, med hovedvekt på 2 og 3. Intervjuene vil bli gjennomført av meg og vil vare i ca 1 ½ time. Alt blir tatt opp på bånd for så å bli skrevet ut. Intervjuguiden jeg skal bruke sendes deg noe tid på forhånd og skal gjøres på din arbeidsplass. Jeg vil sende brev med forslag til tidspunkt når dette nærmer seg.

Utvelgelsen av informanter

har tatt utgangspunkt i at jeg ønsket 5-6 sosialledere fra små kontor (kommuner med ca. 5-10.000 innbyggere) og samme antall sosialledere fra store kontor (kommuner med ca. 40-50.000 innbyggere), til sammen 10-12 sosialledere. Jeg tror jeg på denne måten best kan speile bredden i utfordringer sosialledere står ovenfor. Jeg har en antagelse om at det er vesentlige forskjeller på å lede store kontra små kontor. Kontor som er desentralisert dvs. opererer med distriktskontor, er ikke med i undersøkelsen.

Selve utvelgelsen har foregått ved at jeg først kontaktet fylkesmannen i fylker ikke langt fra Telemark. Av erfaring vet jeg at fylkesmennene ofte har kjennskap til sosiallederne i "sitt" fylke. Bestillingen til fylkesmennene var å gi meg råd på hvilke sosialleder innenfor de to kategoriene (antall innbyggere) jeg burde snakke med. Ønsket var "reflekterte" sosialledere. Jeg fikk da fram en liste med aktuelle navn, og har så kontakt hver enkelt av dere på telefon.

4. Hva jeg ber om.

Det jeg ber om at du:

1. svarer på spørsmålene i spørreskjemaet,
2. hjelper meg med å få inn de nødvendige dokumentene fra din kommune og
3. deltar i intervjuet.

Spørreskjemaet følger som vedlegg og jeg ber deg sende svarene sammen med dokumentene.

Jeg ber deg sende meg alle dokumenter som omhandler/sier noe om din rolle som sosialleder. Eksempler kan være

- annonseteksten da du ble ansatt
- delegasjonsreglement som sier noe om dine/andres fullmakter.
- stillingsbeskrivelse
- organisasjonskart (som sier noe om din plass i systemet)
- administrative vedtak/skriv
- politiske vedtak/skriv.
- andre dokumenter som sier noe om din rolle.

Det jeg er ute etter er alt som formelt (skriftlig) regulerer din adferd som sosialleder.

Det er ikke meningen at du skal lage noe, tvert i mot er det viktig at jeg kun får det som allerede er av dokumenter.

Intervjuene vil bli foretatt etter at jeg har fått inn dokumentene og sett nærmere på disse.

Dokumentene sammen med det dere har svart meg i spørreskjemaet, danner grunnlaget for intervjuet. Akkurat når intervjuene blir gjennomført, kan jeg ikke si nøyaktig, men jeg håper å få startet opp før jul 2001. Jeg vil gjøre avtale i god tid.

Det ville vært fint om jeg kunne få dokumenter og svar innen 14 dager.

5. Etiske retningslinjer.

Alt forskningsarbeid må holde seg innenfor visse etiske retningslinjer. Jeg legger ved eget skriv om dette.

Er det noe du lurer på, så bare ta kontakt.

Nok en gang takk for velvilligheten.

Vennlig hilsen

Ola Fadnes.

VEDLEGG 2

Ola Fadnes, hovedoppgave i sosiologi 2001/2002.

SPØRRESKJEMA.

Opplysningene skal gi meg en del bakgrunnsinformasjon om deg, den kommunen du jobber i og kontoret du leder. På den måten vil jeg kunne gjøre bedre dokumentanalyse og intervju.

Hvis du vil ha spørreskjemaet elektronisk (via e-post) er det en fordel for meg. Jeg kan da få ditt svar tilbake på samme måte. Gi meg i tilfelle beskjed om dette via min e-post adresse eller på tlf. (står på brevet).

Mitt navn er:

Alder:

Mitt direkte telefonnr. er:

Min e-post adresse er:

Kommunens navn:

Tema 1: Om deg.

1.1. Hva er din formelle utdanning?

1.2. Hvilket år avsluttet du din formelle utdanning?

1.3 Hva har du arbeidet med etter endt utdanning?

1.4. Har du hatt lederstillinger ut over det å være sosialleder? I tilfelle hvor lenge var du i denne/disse, og hva slags lederstillinger var dette?

1.5. Hvor lenge har du vært sosialleder?

1.6. Har du noen videreutdanning i ledelse? I tilfelle hvilke og hvor langvarig har dette vært?

Ola Fadnes, hovedoppgave i sosiologi 2001/2002.

- 1.7. Har du ansvar for andre fagområder ut over kap. 5, f.eks. arbeidet med rus, barnevern, funksjonshemmede osv.? I tilfelle hvilke?

Tema 2: Regnskap.

Svar så godt du kan på spørsmålene i tema 2 og 3. Hvis du ikke har tall for de årene jeg har bedt om, kan du bruke tall fra andre år (husk bare å oppgi hvilke år det er). Det jeg ønsker er å se utviklingen over noe tid. Det er ønskelig at regnskap og vedtak er fra samme år.

- 2.1. Hvor mye ble brukt på hjelpetiltak (§ 5-1 og 5-2) i

1990

1995

2000

- 2.2. Hvor mye ble brukt til drift av sosialkontoret i

1990

1995

2000

Tema 3: Vedtak.

- 3.1. Hvor mange vedtak ble fattet etter §§ 5-1 og 5-2 i

	§5-1	§ 5-2	Totalt
1990			
1995			
2000			

Ola Fadnes, hovedoppgave i sosiologi 2001/2002.

Tema 4: Bemanning.

Spørsmålene 4.1 t.o.m. 4.4 gjelder de som arbeider med kap. 5 i loven.

4.1. Hvor mange med sosialarbeiderutdanning (sosionom-barnevernpedagog) var ansatt i

1990

1995

2000

4.2. Hvor mange sosialarbeidere er du leder for i dag?

4.3. Hvor mange med annen utdanning eller ufaglærte er du leder for i dag?

Antall med annen utdanning (oppgi hvilken):

.....

.....

Antall ufaglærte

4.4. Totalt er jeg leder foransatte.

4.5. Hvis jeg tar med de jeg er leder for som ikke arbeider med kap.5, da er jeg leder foransatte.

Tema 5: Organisering.

5.1. Beskriv kort hvordan kontoret er organisert m.h.t. oppgaveløsning?
(eks. alle gjør alt, kontoret er delt opp i grupper: mottak, tiltak osv.).

5.2. Er det eget klientutvalg: Ja Nei

5.3. Hvilke saker behandler i tilfelle klientutvalget?

5.4. Hvordan behandles klagesaker i kommunen?

Tema 6: Samarbeidspartnere.

6.1. Hvem er dine viktigste samarbeidspartnere internt i kommunen (prioritert rekkefølge)?

6.2. Hvem er dine viktigste eksterne samarbeidspartnere (prioritert rekkefølge)?

VEDLEGG 3

Ola Fadnes, hovedoppgave i sosiologi 2001/2002.

Skien oktober –2001.

ETISKE RETNINGSLINJER.

1. Informert samtykke.

Forskeren må forsikre seg om at den som er med i undersøkelsen er fullt klar over hva han/hun er med på. Det må gis tilstrekkelig informasjon slik at han/hun kan ta stilling til om han/hun ønsker å delta.

Jeg har på telefon og i introduksjonsbrevet forsøkt å gi nødvendig informasjon. Ønskes ytterligere opplysninger er det bare å ta kontakt.

2. Anonymitet.

Oppgaven skal skrives i anonymisert form.

Det skal ikke gå fram hvem som intervjues, fra hvilken kommune de er og lignende.

3. Forskningen skal ikke skade informantene.

Dette punktet er helt grunnleggende og gjelder hele prosessen, men er særlig aktuelt i tolkningen og presentasjonen av resultatene.

Ola Fadnes.

VEDLEGG 4

Intervjuguide for

Intervjuet

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Gjøremål/arbeidsoppgaver. Som du har sett av intro- brevet skiller jeg mellom det	Åpent spm: Hva gjorde du på jobb på fredag? (forutsatt at du var på kontoret)	Åpent spm: Var dette en typisk arbeidsdag? Hva skiller den event. fra en typisk arbeidsdag?

<p>jeg har kalt det sosialfaglige og det lederfaglige arbeidet. Jeg vil starte med å stille en del spørsmål omkring dette.</p>	<p>Åpent spørsmål: Kan du kort beskrive det viktigste du gjør som sosialleder innen det sosialfaglige versus lederfaglige?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hvordan synes du at du makter å ivareta dine lederoppgaver?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hva i lederjobben synes du at du mestrer på en måte du er fornøyd med?</p> <p>Er det noe du synes du ikke mestrer? I tilefelle hva?</p>
--	--	--

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Tidsbruk	<p>Åpent spørsmål: Bruk noen minutter til å fylle ut tidsbrukssjema.</p>	<p>Åpent spørsmål: Hva synes du om fordelingen av tidsbruken?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Er det noen oppgaver du bruker for mye eller for lite tid på?</p> <p>Er det noen oppgaver du burde ha gjort eller ikke burde ha gjort?</p> <p>Har du for liten tid til å utføre de oppgavene du skal utføre – er du i en tidklemme?</p>
	<p>Åpent spørsmål: Kan du fortelle hvordan tidsbruken i jobben din styres?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: På hvilke arbeidsområder styrer du i hovedsak tidsbruken selv og hvilke område(r) - om noen – blir i hovedsak din tidsbruk styrt av andre?</p> <p>Hvem konkret styrer der du ikke gjør det sjøl?</p> <p>Hvordan planlegger du arbeidsdagen din?</p> <p>Hvis du opplever det som et problem: hva gjør du for å få mer styring med din arbeidstid?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hvilke tanker gjør du deg og hvilke følelser har du rundt denne styringen?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hvilke konsekvenser får eventuelt for liten tid og manglende muligheter til å planlegge aktivitetene dine for deg?</p>

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Visjoner-overordna mål - prinsipper.....	<p>Åpent spørsmål: Kan du si noe om visjoner-overordna mål?</p> <p>Underspørsmål: Hvis du har noen visjoner, overordna mål, prinsipper, idealer osv. for arbeidet ditt som sosialleder – kan du kort fortelle om disse?</p> <p>Hva gjør du aktivt for å nå eller fremme dette i din org.?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hva betyr det for deg i jobben å ha slike visjoner/overordna mål etc.</p>

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Formell beslutningsmyndighet	<p>Åpent spørsmål: Av det innsendte materiale ser jeg at du har myndighet til å fatte en del beslutninger på det sosiale og lederfaglige området.</p> <p>Kommentarer?</p> <p>Underspørsmål: Gir dette det riktige bildet av din formelle beslutningsmyndighet? Er det noe du vil trekke fra – legge til?</p>	<p>Hva synes du om den formelle beslutningsmyndigheten du har?</p> <p>Hvilke uformell beslutningsmyndighet opplever du at du har?</p>
Påvirkningsmuligheter/innflytelse	<p>Åpne spørsmål: Kan du gi konkrete eksempler på ideer/forslag du har fått gjennomslag for i overordna administrative og politiske organ og hva du gjorde for å få dette til.</p> <p>Kan du gi eksempler der dine forsøk ikke har lyktes?</p> <p>Åpne spørsmål: Kan du gi konkrete eksempler på ideer/forslag du har fått gjennomslag for blant dine underordnede og hva du gjorde for å få dette til.</p> <p>Kan du gi eksempler der dine forsøk ikke har lyktes?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hva slags innflytelse mener du at du har som sosialleder – oppover/nedover?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hva bygger denne innflytelsen eller manglende innflytelsen på (respekt for deg, tillit osv.)?</p> <p>Har du den innflytelsen/de påvirkningsmulighetene du mener er nødvendig for deg i din jobb?</p>

*En jobb – flere praksiser?
En kvalitativ studie av hva som kjennetegner jobben som sosialleder i kommunen.*

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Økonomiske ressurser	<p>Åpent spørsmål: I svaret på spørreskjemaet går det fram at det har vært en økning -nedgang påkr. i forbruket av øk.sosialhj., samtidig som antall vedtak har gått opp – ned.</p> <p>Kommentar.</p>	<p>Åpent spørsmål: Mener du at du disponerer et budsjett som gjør deg i stand til å gi klientene den økonomiske hjelpen de etter loven har krav på?</p>
	<p>Åpent spørsmål: Kan du gi eksempler på klienter/ kliengruppe du mener ikke får tilstrekkelig sosialhjelp og eksempler på grupper som får for mye?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hva har du gjort - gjør du med dette?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hva synes du om dette?</p>

Organisering	<p>Åpent spørsmål: Du gir en beskrivelse i spørreskjemaet på hvordan kontoret er organisert.</p> <p>Kommentarer?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hva synes du om denne måten å organisere arbeidet på?</p> <p>Oppfølginsspørsmål: Hvilke forandringer ønsker du event. å gjøre?</p> <p>Hvilke muligheter har du til å få gjennomført disse forandringene?</p>
--------------	--	---

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Brukerne	<p>Åpent spørsmål: Har du tatt initiativ til eller satt i verk tiltak for å sette brukerne i fokus i arbeidet på sosialkontoret? I tilfelle hva slags?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål:: Vet du om brukerne er fornøyd/missfornøyd med en hjelpen de får?.</p> <p>Hvordan vet du om klientene er fornøyd/missfornøyd med den hjelpen de får og hvordan de blir behandlet?</p>	<p>Åpne spørsmål: Hva legger du i det å ha brukeren i fokus?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hva mener du om det å ha brukeren i fokus?</p> <p>Mener du det er et mål at brukerne er fornøyd – i tilfelle på hvilken måte?</p>
	<p>Åpent spørsmål: Hva gjør du for å fremme sosialklientenes interesser, dvs. fungere som det som kan kalles sosialpolitisk aktør?</p>	<p>Åpent spørsmål: Synes du dette er en viktig oppgave i jobben din?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hva synes du om det du gjør på dette området?</p>
	<p>Åpent spørsmål: Hvilke meninger kommer til uttrykk internt i komm. vedr. sosialhjelpsutgiftene og klientene?</p> <p>Underspørsmål: Hva sies det?</p> <p>Hvem sier det?</p> <p>Hva har du gjort - gjør du med dette?</p>	<p>Hvilke tanker gjør du deg om disse meningene?</p>

Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
Kompetanse	<p>Åpent spørsmål: Av svaret på spørreskjemaet går det fram at du har følgende uformelle lederkompetanse Og følgende formalkompetanse</p> <p>Kommentarer?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Har du planer om å øke din formelle lederkompetanse- i tilfelle hvordan?</p>	<p>Åpent spørsmål: Hva synes du om den kompetansen du har?</p> <p>Er det områder hvor du kunne tenkt deg mer kompetanse?</p> <p>Hvilke kompetanse opplever du som særlig nyttig i sosiallederjobben?</p> <p>Hva slags behov har du for kompetanseheving?</p>
Tilstrekkelig og kompetent personale	<p>Åpent spørsmål: I svaret på spørreskjemaet går det fram at det er som arbeider med kap. 5, og at det av disse er sosialarbeidere og ...</p> <p>Kommentar?</p>	<p>Åpne spørsmål: Har du tilstrekkelig bemanning til å løse kontorets oppgaver?</p> <p>Hvordan vurderer du kontorets samla fagkompetanse?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hvilke kompetanse mangler event. kontoret?</p> <p>Er det noe kompetanse dere har for mye av?</p>
	<p>Åpent spørsmål: Hvordan konkret arbeider du med kompetanseheving for personalet?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hva slags tiltak har du som leder konkret lagt opp til for personalet de siste årene og hva er planene framover?</p>	<p>Åpent spørsmål: Mener du det er viktig å jobbe med å heve den faglige kompetansen hos de ansatte? I tilfelle hvorfor?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Hvordan mener du kompetansen best kan heves hos de ansatte?</p> <p>Hvilke muligheter har du til å gi nødvendig/ønsket kompetanseutv?</p>
Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
<p>Internt nettverk</p> <p>Med dette menes nettverk i kommunen.</p>	<p>Åpent spørsmål: Av svaret på spørreskjemaet går det fram at du har mange viktige interne samarbeidspartnere, du nevner i prioritert rekkefølge.....</p> <p>Kommentarer?</p>	<p>Åpne spørsmål: Hvilken begrunnelse vil du gi for prioriteringen?</p> <p>Hvordan opplever du samarbeidet?</p> <p>Synes du det netverket av samarbeidspartnere som du har, er tilstrekkelig for deg i din jobb som sosialleder?</p> <p>Oppfølgingsspørsmål: Er det noen du gjerne skulle hatt et tettere samarbeid med? Hvem?</p> <p>Er det noen du i dag ikke samarbeider med som du gjerne skulle samarbeidet med?</p>

Eksternt nettverk	<p>Åpent spørsmål: Av svaret på spørreskjemaet går det fram at du har mange viktige enterne samarbeidspartnere, du nevner i prioritert rekkefølge.....</p> <p>Kommentarer?</p>	<p>Åpne spørsmål: Hvilken begrunnelse vil du gi for prioriteringen?</p> <p>Hvordan opplever du dette samarbeidet?</p> <p>Synes du det netverket av samarbeidspartnere som du har, er tilstrekkelig for deg i din jobb som sosialleder?</p> <p>Oppfølginsspørsmål: Er det noen du gjerne skulle hatt et tettere samarbeid med? Hvem?</p> <p>Er det noen du i dag ikke samarbeider med som du gjerne skulle ha samarbeidet med?</p>
Tema	Spørsmål om praksis	Reflekterende spørsmål
<p>Spenninger/dilemma i jobben</p> <p>Eksempler på dette kan være:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ivaretagelse av budsjett kontra klienter - personalets ønsker/behov kontra klientenes. - forvaltning av sosialhjelp kontra sosialt endringsarbeid. klientene kontra lojal tjenestemann - fordeling av ressurser mellom klientgrupper. 	<p>Opplever du at jobben stiller deg ovenfor spenninger/dilemma av etisk eller annen karakter?</p> <p>Hvis det er tilfelle kan du beskrive disse nærmere?</p>	<p>Hvordan håndterer du event. disse spenningene/dilemmaene?</p> <p>Hvilke konsekvenser får de for deg og org.?</p>
Avslutning		<p>Fortell hva det er som gjør at du eventuelt vil slutte i jobben.</p> <p>Fortell hva det er med jobben din som gjør at du vil fortsette.</p>

